

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA AGRÍCOLA

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL RURAL: BALANÇO E
PERSPECTIVAS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA PAULISTA.

Abelardo Gonçalves Pinto

Orientador: Sônia M. P. P. Bergamasco

Tese de Doutorado

Campinas/SP – Brasil

2004

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA AGRÍCOLA

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL RURAL: BALANÇO E
PERSPECTIVAS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA PAULISTA.

Abelardo Gonçalves Pinto

Orientador: Sônia M. P. P. Bergamasco

Tese de doutorado apresentada à
Faculdade de Engenharia Agrícola
como parte dos requisitos exigidos
para a obtenção do título de Doutor
em Engenharia Agrícola.

Área de Concentração:
Planejamento e Desenvolvimento
Rural Sustentável.

Campinas/SP – Brasil

2004

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DA ÁREA DE ENGENHARIA - BAE - UNICAMP

P658e Pinto, Abelardo Gonçalves
Estratégias de desenvolvimento para o Brasil rural:
balanço e perspectivas a partir da experiência paulista /
Abelardo Gonçalves Pinto.--Campinas, SP: [s.n.], 2004.

Orientador: Sônia Maria Pessoa Pereira Bergamasco.
Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de
Campinas, Faculdade de Engenharia Agrícola.

1. Políticas públicas. 2. Extensão rural. 3.
Desenvolvimento sustentável. 4. Agricultura – Brasil.
5. Sociologia rural. 6. Estratégia nacional. I.
Bergamasco, Sônia Maria Pessoa Pereira. II.
Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de
Engenharia Agrícola. III. Título.

Título em Inglês: Development strategies to rural Brazil: balance and
perspectives starting from the experience of São Paulo
state

Palavras-chave em Inglês: Rural developmentt, Rural strategies, Rural
extension, Public policies, Brazilian agriculture,
Rural Brazil

Área de concentração: Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável

Titulação: Doutor em Engenharia Agrícola

Banca examinadora: Maristela Simões do Carmo, Vera Lúcia Botta
Ferrante, Elias José Simon e Wirley Jerson Jorge.

Data da defesa: 27/02/2004

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA AGRÍCOLA

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL RURAL: BALANÇO E
PERSPECTIVAS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA PAULISTA.

Abelardo Gonçalves Pinto

Tese de Doutorado defendida e aprovada em 27 de fevereiro de 2004 pela Banca
Examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dra. Sônia M. P. P. Bergamasco, Presidente

Prof. Dra. Maristela Simões do Carmo

Prof. Dra. Vera Lúcia Botta Ferrante

Prof. Dr. Elias José Simon

Prof. Dr. Wirley Jerson Jorge

AGRADECIMENTOS

À Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI, por conceder-me licença das minhas atividades profissionais.

À Diretoria, professores e funcionários da Feagri, pela carinhosa acolhida como aluno.

Aos funcionários da Secretaria de Pós-Graduação, pela presteza e atenção recebidas.

À Professora Dra. Sônia M. P. P. Bergamasco agradeço a amizade, a confiança, a compreensão e o acompanhamento desta tese.

Aos funcionários e técnicos da Cati, pela estimulante convivência pessoal e profissional.

Ao Danilo e à Maria Célia, pela paciência e motivação nesta caminhada.

SUMÁRIO

Lista de Quadros	ix
Resumo	x
Summary	xii
Introdução	1
Capítulo I. O Estado em transformação.....	5
O Estado liberal	5
Bem-Estar Social e Desenvolvimentismo	7
Nova crise, novo liberalismo	9
O debate em torno da reforma do Estado	15
A reforma do Estado brasileiro.....	18
Dívida pública: moldando as reformas e limitando as ações.....	20
Estratégia e Planejamento.....	23
Idéias – Chave	28
Capítulo II. As transformações na sociedade civil	29
A contextualização das políticas públicas para o campo.....	31
O esgotamento do projeto modernizador e a nova cidadania.....	34
Os novos movimentos sociais.....	37
As Ongs e o terceiro setor.....	38
Idéias – Chave	44
Capítulo III. As onze estratégias que moldaram o Brasil Rural.....	45
A implantação da grande lavoura canavieira e a escravidão	46
Regularização fundiária e ocupação de terras	50
Imigração	53
Modernização da agricultura	55
Lutas sociais.....	57
Previdência rural.....	60
Descentralização administrativa	62
Fortalecimento da agricultura familiar	63
Maximização da competitividade econômica.....	66
Um balanço das estratégias inventariadas	67
Idéias – Chave	70

Capítulo IV. O debate em torno de novas estratégias.....	71
Teorias de desenvolvimento	71
Desenvolvimento sustentável	73
As estratégias propostas para um novo Brasil Rural.....	76
O desafio da erradicação da pobreza no campo.....	76
O desafio de promover a equidade econômica	82
O desafio de promover a sustentabilidade ambiental	86
O desafio da reforma do Estado.....	89
A Extensão rural em São Paulo	91
A reformulação da pesquisa agropecuária	100
As estratégias em curso no Estado de São Paulo.....	101
Idéias – Chave.....	107
Conclusões	108
Referências bibliográficas.....	111

LISTA DE QUADROS

1. Caracterização dos paradigmas de participação popular.....	33
2. Tipos de cidadania frente a algumas dimensões sociais.....	36
3. Caracterização de enfoques dos movimentos sociais.....	37
4. Caracterização sumária das onze estratégias que moldaram o Brasil Rural.....	47
5. Comparativo entre os modelos patronal e familiar de agricultura.....	65
6. Algumas conceituações de Desenvolvimento Sustentável.....	75
7. Desafios existentes e estratégias propostas para viabilizar um processo de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural.....	77
8. Estratégias propostas e estratégias em curso no Estado de São Paulo.....	103

RESUMO

PINTO, A. G. **Estratégias de desenvolvimento para o Brasil Rural: balanço e perspectivas a partir da experiência paulista.** Campinas: FEAGRI, UNICAMP, 2004. Tese (Doutorado) – Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, 2004.

Esse trabalho teve como objetivo estudar as estratégias de desenvolvimento rural no Brasil e em São Paulo, e sua relação com as transformações em que Estado e Sociedade civil estão imersos. Através da análise das transformações recentes do Estado brasileiro, foi possível verificar que sua reforma e suas estratégias de ação estão sendo pautadas pelos condicionamentos que a crise fiscal está impondo. Isto reflete diretamente na implementação das estratégias de desenvolvimento rural, limitando programas de reforma agrária, de combate à pobreza e de reestruturação dos serviços de pesquisa e extensão rural.

A análise das transformações na sociedade civil mostrou que esta tem um papel estratégico para romper a hegemonia Estado/mercado na condução do processo de desenvolvimento rural. A revitalização da sociedade civil pode ser vista na crescente constituição de novos espaços democráticos para o debate de estratégias de desenvolvimento rural e no enriquecimento da agenda de desenvolvimento trazido pela participação das organizações da sociedade civil.

A análise das estratégias que moldaram o Brasil Rural revelou a hegemonia do Estado na formulação e implementação de estratégias de desenvolvimento e mostrou também que os segmentos mais capitalizados do campo foram os maiores beneficiários da ação governamental. O protagonismo dos segmentos excluídos se deu pela condução das lutas sociais, que promoveram uma lenta, porém contínua expansão dos direitos sociais no campo.

Os desafios estratégicos colocados para um desenvolvimento rural sustentável são: i) erradicar a pobreza no campo; ii) promover a equidade econômica; iii) promover a sustentabilidade ambiental; iv) realizar a reforma do Estado. As estratégias em curso no Estado de São Paulo são insuficientes para atender a estes desafios, evidenciando a necessidade de reestruturação não somente das estratégias, mas também das organizações que as implementam.

SUMMARY

PINTO, A. G. Development strategies to Rural Brazil: balance and perspectives starting from the experience of São Paulo State. Campinas: FEAGRI, UNICAMP, 2004. Thesis (Doctorate) – Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, 2004.

This work is aimed to study the strategies of development in Brazil and in São Paulo and its relation with the transformation process that civil Society and the State are in. Through the analysis of the recent transformations of the Brazilian State, it was possible to verify that its reform and its strategies of action are being ruled by the conditions that the fiscal crisis imposed. It reflects directly over the implementation of the rural development strategies, limiting programs of agricultural reform, fighting against poverty and restructure of the services of research and rural extension.

The transformations in the civil society have shown that it has a strategical part to break on through to the hegemony State/market at the leading of the rural development process. The civil society revitalization can be seen in the growing democratic areas to the rural development strategies debate and in the enrichment of the development schedule brought by the participation of the civil society organizations.

The analysis of the strategies that molded the Rural Brazil have shown this hegemony of the State in the formulation and implementation of development strategies and have shown as well that the most capitalist segment of the field were the most beneficiary form the governmental action. The protagonism of the excluded segments happened due to the social fights, that promoted a slowly, but continuous expansion of the social rights in the field.

The strategical challenges placed for a sustainable rural development are:

i) to eradicate the poverty in the field; ii) improve the rural families' life condition; iii) To accelerate the rural spaces; iv) To redirect the state action. The ongoing strategies in the state of São Paulo are insufficient to answer this challenges, highlighting the need of restructuring not only of the strategies, but also of the organizations that implements it.

INTRODUÇÃO

O Brasil vive, desde a segunda metade da década de 80, um intenso processo de transformação do Estado e da sociedade, fruto dos efeitos conjuntos da forte crise fiscal, das diretrizes descentralizadoras da Constituinte de 1988, do aprofundamento do processo democrático, da globalização econômica e do acelerado avanço tecnológico nas comunicações.

O meio rural insere-se neste processo com uma herança de cinco décadas de estratégias de desenvolvimento direcionadas à modernização tecnológica da produção: um quadro de profundas desigualdades sociais em que de um lado se encontra uma agricultura patronal-empresarial - conduzida por aqueles que se beneficiaram do crédito rural subsidiado e das garantias de preços das políticas agrícolas daquele período – e de outro um grande contingente de agricultores familiares e trabalhadores rurais sem terra, com baixos níveis de renda e com extrema carência de direitos sociais básicos (saúde, educação, habitação, saneamento etc). Pela ótica do primeiro grupo, o campo brasileiro é uma ilha de prosperidade, geradora de sucessivos recordes de produção e as estratégias de desenvolvimento devem continuar focadas na produção agrícola, com a abordagem de “cadeias produtivas”, buscando a maximização da competitividade do chamado “agronegócio”. Na perspectiva do segundo grupo, a agricultura brasileira é uma imensa máquina de reprodução de desigualdades sociais, mantenedora de enormes contingentes populacionais na linha da miséria e da pobreza, somente superáveis com estratégias direcionadas à modernização social.

Além destes dois grupos de atores sociais, o processo de transformação no qual Estado e sociedade estão imersos conta com novos atores sociais e novos espaços públicos para o debate e gerenciamento de estratégias de desenvolvimento rural¹. No novo ambiente institucional que está se desenhando podemos destacar três pontos principais: *i*) A descentralização da ação governamental, concretizada com a criação de centenas de Secretarias Municipais de Agricultura e de Conselhos Municipais e Regionais de

¹ Nesta tese adota-se a abordagem de desenvolvimento rural proposta por De Janvry & Sadoulet (2000) na qual o bem-estar geral das famílias rurais está ligado à combinação de sua renda privada com o acesso a bens públicos e serviços sociais básicos.

Desenvolvimento Rural. *ii*) o revigoramento dos movimentos sociais no campo, colocando a questão agrária em debate nacional e *iii*) a emergência do fenômeno ONGs/Terceiro Setor, segmento que vem renovando a pauta e os métodos de intervenção no processo de desenvolvimento rural, trazendo o debate e agindo em questões como agroecologia, trabalho infantil no campo, transgênicos, gênero, cidadania, diagnóstico e planejamento participativo, valores humanos etc.

Assim, é importante procurar um melhor entendimento da questão das estratégias de desenvolvimento rural no Brasil em função da dimensão das desigualdades sociais, da reforma do Estado, do surgimento de novos atores e espaços públicos e das novas demandas² colocadas ao setor rural. É neste contexto que se insere o objetivo geral desta pesquisa: estudar as opções estratégicas para o desenvolvimento rural no Brasil e em São Paulo.

A pesquisa será conduzida, então, a partir dos próprios elementos que compõem o pensamento estratégico: a análise dos principais atores envolvidos (Estado e Sociedade Civil); a análise situacional (causas e trajetórias para a solução dos problemas atuais); a eleição de objetivos a serem alcançados e a adequação da relação recursos-objetivo.

A hipótese geral a ser testada é a de que as estratégias em curso são insuficientes para os desafios existentes e refletem uma baixa capacidade dos principais atores (Estado e Sociedade Civil) na elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento rural.

A ilusão de uma reforma do Estado direcionada ao resgate da dívida social no campo, trazida pela Constituição de 1988, desfez-se na medida em que cresceu a crise financeira do Estado e aprofundou-se o processo de desregulamentação e liberalização da economia, no contexto dos fenômenos da globalização e da regionalização econômica. A reforma do Estado – em curso e materializada nas privatizações, na criação de agências reguladoras e na municipalização crescente das ações federais e estaduais – tem sido pautada mais pelos programas de estabilização econômica do que pela necessidade de dotá-lo dos instrumentos necessários para um efetivo desenvolvimento social.

Mas, em que pesem as contradições implícitas do Estado capitalista e a reforma dirigida pelas metas da economia, o Estado é o principal agente de reorganização destas

transformações na sociedade civil, no mercado e em sua própria reforma (Mejia, 1996). Como aponta Kliksberg (1998), só os Estados podem prover um conjunto de condições essenciais para o desenvolvimento: lei, ordem, infra-estrutura, investimento em capital humano e melhoria da equidade.

Desta forma, buscaremos conhecer como evoluíram as concepções de Estado com relação à questão socioeconômica e quais os desafios estratégicos colocados ao Estado brasileiro contemporâneo no processo de desenvolvimento.

Para a compreensão da dinâmica da sociedade civil, a pesquisa analisará as transformações que a levaram de objeto de regulação a segmento estratégico para o desenvolvimento.

Desvelar como emergiram, quais foram e são os objetivos das estratégias que moldaram/moldam o Brasil Rural permitirá uma visão sistêmica do processo de desenvolvimento rural brasileiro. Esta visão sistêmica das estratégias do passado e do presente, bem como seus resultados, será um importante referencial para o levantamento e análise das estratégias propostas para transformar, em termos socioeconômicos e ambientais, o Brasil Rural.

O Estado de São Paulo representa uma boa amostra para o estudo da influência deste processo de transformação do Estado e da sociedade sobre as estratégias de desenvolvimento rural. O São Paulo Rural espelha perfeitamente os aspectos positivos e negativos da modernização conservadora, tem em marcha uma reforma administrativa do Estado, possui programas de desenvolvimento oriundos do Banco Mundial e dos governos federal e estadual, abriga um grande número de secretarias municipais de agricultura, possui comitês intermunicipais de bacias hidrográficas e um grande número de organizações do terceiro setor, além de abrigar uma região de luta declarada pela posse da terra: o Pontal do Paranapanema. Por isso, o estudo buscará também inventariar as estratégias em curso no Estado de São Paulo, e avaliar seu potencial intrínseco de promover o desenvolvimento rural sustentável.

A pesquisa foi conduzida de forma a testar a hipótese geral e está organizada em quatro capítulos, além desta introdução e das conclusões finais. O primeiro capítulo traz os

² Ao meio rural competem agora novas funções ligadas à questão ambiental, ao turismo, à

diferentes desenhos institucionais que o Estado assumiu como resposta aos desafios estratégicos colocados pelas diferentes crises econômicas ocorridas no capitalismo mundial. A análise histórica destes diferentes modelos permite vislumbrar o caráter pendular das estratégias adotadas, ora tendo o Estado como condutor das soluções, ora com a supremacia diretiva do mercado.

No segundo capítulo são analisadas as transformações recentes na sociedade civil e sua atual condição de segmento estratégico para influenciar nas intervenções do Estado e do mercado no processo de desenvolvimento. Podemos verificar como as organizações da sociedade civil são importantes na modelagem de uma agenda de desenvolvimento que vá além do econômico.

No terceiro capítulo são apresentadas e analisadas as estratégias que moldaram o Brasil Rural, proporcionando uma visão panorâmica de um processo de desenvolvimento rural caracterizado pela intensa concentração da propriedade da terra e da renda e gerador de vasta degradação ambiental.

No quarto capítulo apresentamos as estratégias propostas por diferentes segmentos para superar este modelo excludente de desenvolvimento rural. Verificamos, então, que as propostas convergem para a construção de uma dinâmica de desenvolvimento local baseada na diversificação das economias e no fortalecimento da agricultura familiar. Como parte da questão da diversificação produtiva encontra-se a questão da mudança da base tecnológica, tendo em vista os impactos ambientais gerados pelo sistema convencional de produção agropecuária.

Ainda no quarto capítulo realizamos uma análise das estratégias em curso no Estado de São Paulo e procuramos avaliar, com base nas propostas anteriores, sua capacidade de promover um desenvolvimento equitativo no campo.

indústria, além da tradicional produção agropecuária.

CAPÍTULO I

O ESTADO EM TRANSFORMAÇÃO

Neste capítulo trazemos uma análise das origens e evolução do Estado capitalista moderno, o ator principal em qualquer estratégia de desenvolvimento. A análise inclui o Estado Liberal; o Estado de Bem-Estar Social no Hemisfério Norte e o Estado Desenvolvimentista no Sul e a emergência do Estado neoliberal.

São também apresentadas as linhas gerais da recente reforma do Estado brasileiro e os desafios estratégicos para promover o desenvolvimento. Em seguida busca-se conhecer a influência da dívida pública no direcionamento das reformas e no poder de intervenção do Estado. Por fim, como a pesquisa trabalha com estratégias de desenvolvimento rural, faz-se uma breve análise dos conceitos de estratégia e planejamento.

O Estado Liberal

O Estado moderno, ao lado do capitalismo e praticamente como um requerimento deste, nasceu como uma das instituições da modernidade, em um processo histórico que transformou a sociedade feudal da Europa ocidental em uma sociedade capitalista. Neste lento processo que teve como marcos a Revolução Inglesa do século XVII e as Revoluções Americana e Francesa no século XVIII consolidaram-se os ideais republicanos (vontade geral e justiça social) que balizariam a formação da maioria dos Estados-Nação do Ocidente.

O eixo das relações sociais deslocou-se do rural para o urbano, e o comércio e a indústria substituíram a agricultura como principal fonte de riquezas. A quebra das regulamentações feudais, que atingiam também os núcleos urbanos (burgos) dos feudos foi o primeiro passo para a expansão do comércio. A expansão do comércio e governos centrais fortes (no lugar de um grande número de feudos com regulamentações próprias) criaram um ambiente favorável para camponeses e para artesãos e mercadores (Huberman, 1986).

O capitalismo mercantil que emergiu das ruínas do feudalismo foi fruto do incremento do comércio proporcionado pelas cruzadas e pelos descobrimentos marítimos, e

se caracterizava pelo forte papel regulador exercido pelo Estado e pelas corporações de ofício. Estas duas instituições, que foram fundamentais para a superação do feudalismo, se tornaram posteriormente, com suas excessivas regulamentações, um obstáculo para o desenvolvimento do emergente capitalismo industrial (Iglesias, 1990).

Foi contra o papel regulatório do Estado e das corporações que se voltou o liberalismo clássico, representado pela emblemática expressão de Adam Smith - *laissez faire, laissez passer*.- em que sintetiza a sua repulsa ao papel intervencionista do Estado na economia (Moraes, 2001).

No liberalismo econômico, cada indivíduo deveria buscar satisfazer suas próprias necessidades, gerando uma competição que levaria ao desenvolvimento das forças produtivas que, na famosa expressão de Adam Smith, conduzidas por uma “mão invisível”, promoveriam o bem público.

O desenvolvimento do capitalismo liberal vinculou fortemente a idéia de *liberdade* com *livre produção e comércio*. Mas a noção de liberdade não se aplicava ao plano político, esfera na qual o liberalismo clássico se alinhava ao conservadorismo, com a tese da limitação do acesso ao sufrágio para evitar que o direito de voto fosse utilizado pelos despossuídos para quebrar a ordem natural da sociedade, da qual a desigualdade fazia parte. Para o liberalismo conservador, o acesso às decisões políticas estava associado com a propriedade privada.

No Estado liberal o papel do governo deveria restringir-se à manutenção da segurança interna e externa, defender a propriedade privada e os contratos e prover serviços públicos essenciais (Smith, 1983). O interesse coletivo estaria garantido pelas virtudes reguladoras do mercado, daí a defesa das liberdades individuais e a aversão à intervenção estatal.

O Estado liberal viabilizou o desenvolvimento do capitalismo industrial, que foi impulsionado pelo progresso técnico e pela exploração das populações coloniais³ e do operariado industrial europeu.

³ A produção agrícola do Brasil colonial e o comércio de escravos contribuíram para a acumulação inicial necessária ao estabelecimento do capitalismo industrial na Europa. O posterior rompimento do pacto colonial inseria-se na estratégia de abertura de mercados para os produtos industriais ingleses.

Onde não houve sinergia entre o Estado e a burguesia o processo de industrialização foi prejudicado, como sugere Novinski (1990) para explicar os casos de Espanha e Portugal. Nestes países a inquisição católica funcionou como uma verdadeira indústria de confisco de riquezas que por cerca de trezentos anos perseguiu principalmente a burguesia, que acabou encontrando nos países do norte da Europa melhores condições para investirem seus capitais. Esta mesma mentalidade patrimonialista governava as colônias ibero-americanas, o que mostra que onde a modernidade⁴ não prosperou e prevaleceu a mentalidade conservadora da aristocracia rural e do clero, criou-se muito mais miséria do que riqueza.

No Brasil a industrialização e o crescimento do mercado interno foram retardados primeiro em função do pacto colonial e posteriormente pela imposição inglesa de abertura dos portos, que inaugurou o que Caio Prado Junior denominou “Era do Liberalismo”, que, capitaneada pela oligarquia rural, manteve o modelo econômico agro-exportador mesmo após a independência. Nos Estados Unidos, ao contrário, a guerra de secessão representou a derrota da oligarquia escravocrata agro-exportadora e a vitória da mentalidade capitalista industrial, voltada para o desenvolvimento de um forte e protegido mercado interno. Ali, a idéia da construção de um mundo melhor com base no progresso técnico e na aplicação do conhecimento gerado pelo pensamento racional – a modernidade - encontrou terreno fértil para florescer.

Bem-Estar Social e Desenvolvimentismo

A aparentemente exitosa combinação inicial entre Estado liberal e capitalismo industrial entrou em colapso com a crise de 1929 e a instalação da grande depressão nos países industrializados, quando o desemprego em cidades industriais americanas e inglesas atingiu milhões de trabalhadores. A crise também abalou o sistema agro-exportador

⁴ A modernidade teve suas origens no Iluminismo, período histórico em que a idéia de uma sociedade justa estava associada a indivíduos educados, conscientes ou “iluminados”; sendo, portanto, uma interação crescente entre o sujeito e a razão, entre a consciência e a ciência (Touraine, 1994). Para Touraine (1998:154) a modernidade significou a vitória das forças “criadoras de riqueza e miséria, de inovação e exploração”, que se difundiram pelo mundo a partir da Grã-Bretanha no século XIX e seguem atuando até os dias atuais.

brasileiro, dada a queda vertiginosa nos preços internacionais do café. O livre mercado havia produzido uma tragédia mundial e era preciso reformar o capitalismo, que deveria ser controlado por um Estado forte, para evitar novas crises. Nasceram assim o New Deal americano e o Estado de Bem-Estar europeu; um conjunto de políticas desenhadas para uma forte intervenção estatal no processo produtivo e no sistema de proteção social.

As bases teóricas deste modelo haviam sido lançadas em 1936 por John Maynard Keynes, em sua *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. No Keynesianismo o Estado exerce forte controle macroeconômico, aliado a políticas de renda e seguridade social. Para tanto, utiliza-se de um conjunto de estratégias para controlar o mercado, com efeitos diretos nos investimentos e na geração de empregos, evitando crises econômicas e sociais.

Marshall (1967) apontou os fatores históricos que alicerçaram a idéia de proteção social, relatando que as provações da 2ª Guerra Mundial criaram uma situação de austeridade econômica e resistência à dominação em toda a Europa, forjando um forte senso de solidariedade na sociedade como um todo e criando rapidamente um consenso em torno da idéia de justiça social.

Em síntese, o Estado de Bem-Estar Social europeu foi fruto do enriquecimento crescente da noção de cidadania, da incapacidade do liberalismo ortodoxo em responder a crises econômicas e do desenvolvimento de um forte sentimento de solidariedade social gerado pela austeridade dos tempos de guerra. O contrato social implícito previa uma situação de pleno emprego, direitos sociais garantidos e incentivos ao pleno funcionamento do sistema econômico. Buscava-se, assim, uma coexistência pacífica entre democracia e capitalismo, orquestrada pelo poder estatal (Habermas, 1987). O Welfare State baseava-se numa premissa sociológica de que o mundo “privado” (família, trabalho e consumo) absorveria as aspirações e energias da maior parte da população e que a participação na política e nos conflitos políticos seria uma questão marginal para a maioria dos cidadãos (OFFE, 1985).

Assim, nos anos 40 e 50, ocorre nos países industrializados do mundo ocidental a consolidação de uma sociedade capitalista industrial com uma estrutura econômica, política e social que seria considerada referência em termos de padrão civilizatório e modelo de modernidade a ser seguido pelos países em desenvolvimento.

No Brasil, neste período, instituir-se-ia um rico debate em torno da construção de um projeto nacional, da construção de um mercado interno, como um despertar tardio rumo à modernidade (Furtado, 2003). Aqui também o Estado assumiria um papel preponderante, mas, em uma economia ainda agrária, a tarefa era a da industrialização. E esta começou pela instalação da indústria siderúrgica e mais tarde, já nos anos 50, com o estabelecimento do monopólio estatal da exploração e refino do petróleo.

A base teórica deste movimento rumo à modernidade – o nacionalismo desenvolvimentista – foi uma formulação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), a partir de trabalhos de Raul Prebisch e Celso Furtado.

A junção da democracia representativa com o planejamento econômico estatal parecia ser a fórmula ideal para um desenvolvimento sem crises econômicas e sociais, tanto no Norte como no Sul. Aqui a democracia não prosperaria, abortada pelo golpe militar, mas o paradigma do desenvolvimentismo continuaria, impulsionado pelas altas taxas de crescimento econômico verificadas nos anos 70.

Nova crise, novo liberalismo

A crise geral do capitalismo nos anos 70, com a explosão dos preços do petróleo e a estagflação, inviabilizou a manutenção plena do Estado de Bem-Estar Social europeu. A estagflação era a combinação de inflação alta e estagnação do crescimento econômico. Assim como a Europa já havia abandonado o padrão ouro nos anos 60, no início dos anos 70 o governo americano também anunciava o fim da conversão automática do dólar em ouro. Os elevados ganhos que a alta do petróleo produziu aos países árabes – os petrodólares - e a grande disponibilidade de dólares decorrente da desvalorização da moeda americana estimularam os empréstimos e investimentos principalmente nos países em desenvolvimento. A acumulação capitalista via mercados financeiros mundiais ganhava supremacia e minava assim o paradigma de economia planejada, restabelecendo a autonomia do mercado e inaugurando a era do neoliberalismo. Os Estados nacionais, em âmbito mundial, entravam na chamada crise de governabilidade e novos governos, alinhados com o pensamento neoliberal, iniciariam os programas de “reforma” (Thatcher na

Inglaterra em 1979 e Reagan nos Estados Unidos em 1980 são os exemplos mais destacados).

O Brasil, nos anos 1968-76, apresentara uma taxa média de crescimento anual em torno de 10%, chegando a 13,6% em 1973. Este “milagre econômico” da economia planificada se esgotaria por volta de 1975, quando a crise impõe taxas decrescentes no crescimento da economia. A partir de então, cresce a necessidade de financiamento do déficit das contas externas, diminui a credibilidade do regime militar e cresce o movimento pela redemocratização. Esta se concretizaria com a retomada da supremacia civil em 1985, a Constituinte de 1988 e a eleição direta para presidente da República em 1989. E é pelo novo presidente eleito que se instala definitivamente a orientação neoliberal da economia.

A consolidação do ideário neoliberal e o ambiente de crise permanente permitiram uma ofensiva contra as políticas sociais, tudo em nome da governabilidade. Vejamos então como está delineada a doutrina neoliberal, de que forma ela age na reforma do Estado e sua influência nas estratégias de desenvolvimento.

O modelo de desenvolvimento econômico e político está centrado no mercado e é regido por um sistema de governo liberal. A legitimação se faz por meio de uma democracia representativa, concebida em termos minimalistas (Sola, 1999).

Moraes (2001) destaca duas grandes linhas estratégicas gerais e complementares do neoliberalismo: a privatização das empresas estatais e dos serviços públicos e a desregulamentação da economia, num quadro jurídico que diminua a interferência do Estado nos negócios privados e aumente a confiança dos investidores.

A redução da ação do Estado é justificada em função de sua suposta ineficácia e clientelismo, cujos custos recairiam sobre o cidadão. Com este argumento, além da privatização de empresas estatais, advogam a transferência, para o setor privado, até mesmo dos serviços sociais (saúde, educação, previdência etc). Tudo é apresentado como se eficiência e eficácia fossem características da iniciativa privada, e ineficiência, clientelismo e corrupção fossem características intrínsecas do setor público.

No ideário neoliberal, os principais males do Estado intervencionista são:

- Atuação em áreas que o mercado atenderia melhor;
- Gasto excessivo e ineficiente, o que leva ao endividamento crescente;

- A ânsia arrecadatória do Estado retira competitividade da economia, desestimula a criação de empregos e estimula a evasão fiscal e a informalidade.

O receituário para a cura destes males inclui:

- Transferir responsabilidades para o nível local, enxugando a máquina governamental;

- Reformar o Estado, diminuindo sua estrutura e despesas.

Mejía (1996:14) destaca que a característica fundamental do capitalismo conformado sob este ideário “é a forma como subjuga e submete os interesses do resto dos países aos dos países centrais, usando o pretexto de que não existe outro modelo possível. Assim, elimina-se o valor da autonomia dos processos sociais e políticos do mundo não desenvolvido, que acabam submetidos a uma série de transformações profundas sem deixarem de ser capitalistas”. Para Moraes (2001) esta submissão é viabilizada pelo desmantelamento das regulações produzidas pelos Estados nacionais, que acabam transferindo estas funções para uma esfera externa: os organismos multilaterais como a OMC, Banco Mundial, FMI, que são controladas por governos e banqueiros dos países centrais. E, como observa o mesmo autor, os espaços conquistados pelos movimentos sociais ao longo de todo o século XX, para influir na construção de políticas públicas, foram esvaziados em função do deslocamento das decisões para os organismos multilaterais, onde eles não têm assento.

Na América Latina as primeiras experiências de ajuste neoliberal ocorreram no Chile em 1973 e na Argentina em 1976. Com a intensificação generalizada da crise fiscal, o FMI impôs, nos anos 80, programas de ajuste econômico em diversos países latino-americanos: Bolívia (85), México (88), Argentina (89), Venezuela (89), Brasil (89), e Peru (90). No Brasil o ideário neoliberal se instala definitivamente com o governo Collor em 1989.

E o impacto para as organizações governamentais de desenvolvimento rural foi imediato. O enxugamento do Estado inicia-se com a extinção da Embrater- Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural que, embalada pelo entusiasmo democrático trazido pela Constituinte de 1988, preparava-se para implantar uma estratégia de ação voltada prioritariamente para o pequeno produtor. De lá para cá se observou um

paulatino desmonte das estruturas estaduais de pesquisa e extensão rural, acompanhado de um agravamento da pobreza e da miséria no campo.

No ideário neoliberal, a questão da miséria e da pobreza é sutilmente desvinculada da noção de seguridade social e remetida para o mundo privado, seja no âmbito individual (aposentadoria) ou no âmbito coletivo (educação, saúde etc). Estas responsabilidades são transferidas paulatinamente para as organizações do terceiro setor. No Brasil a reforma do Estado tornou esta transferência de responsabilidades uma política de Estado, como veremos mais adiante.

O pensamento neoliberal consolidou-se a partir de três escolas principais:

- i) Escola austríaca, de Friedrich August von Hayek, considerado o patrono do pensamento neoliberal;
- ii) Escola de Chicago, associada principalmente a T. Schultz e Milton Friedman;
- iii) Escola de Virgínia ou *public choice*, de James M. Buchanan.

Hayek está para o neoliberalismo como Keynes está para o Estado-providência. Para Hayek, em um ambiente sem a presença planificadora do Estado a sociedade livre teria mais criatividade, eficiência e flexibilidade para resolver seus problemas (Moraes, 2001).

O pioneiro experimento chileno de aplicação do neoliberalismo, no governo Pinochet, se deu por meio de um convênio entre a Universidade Católica do Chile e a Universidade de Chicago, antes ainda dos governos Reagan e Thatcher darem visibilidade mundial a esta doutrina.

Mas é a *public choice* a referência de maior interesse para o presente trabalho, porque esta teoria tornou-se um importante referencial para as reformas neoliberais no Brasil. É da *public choice* que vem os argumentos principais em relação à privatização e à desregulamentação da economia. Usando os procedimentos da microeconomia para entender o comportamento político dos indivíduos, busca expor os defeitos do Estado regulador e levar para o plano social as regras de escolha existentes no mercado. Assim, com a racionalidade do mercado, seria possível uma reconstrução da ordem social e política (Moraes, 2001).

A teoria da *rent-seeking* (captura de rendas) é um instrumento chave para caracterizar políticas públicas, regulações estatais e estratégias macroeconômicas. Segundo esta teoria a intervenção estatal cria “oportunidades de renda” superiores às do mercado, fazendo com que agentes econômicos (pessoas física ou jurídica) busquem ali realizações de lucro superiores às do mercado. Isto tanto favoreceria a corrupção de administradores públicos como deslocaria esforços e recursos para a busca de privilégios, em detrimento da produção. Daí a necessidade de intervenção mínima do Estado. A reforma do Estado deve caminhar nesta direção, isto é, evitando a criação de instituições interventoras-reguladoras ou extinguindo as existentes.

Assim, o mundo “corrupto” da política seria substituído pelo mundo das “virtudes” do mercado (*op.cit.*).

Um dos objetivos da presente pesquisa é avaliar se as estratégias de desenvolvimento rural em curso são capazes de promover a conquista de direitos sociais no campo. Vamos então verificar como o pensamento neoliberal se relaciona com as questões sociais.

Para o modelo neoliberal o mercado é um aferidor permanente da vontade dos consumidores, medida pelo fluxo de compra/venda das mercadorias. O mesmo não pode ser observado com relação aos usuários/consumidores de bens e serviços públicos, cujas preferências não são facilmente visíveis. A “mercadoria” pública tem uma outra natureza, isto é, são programas de saúde, educação, agricultura etc. A arena política é o mercado de oferta desses programas e a preferência é manifestada pelo voto ao partido/candidato que o defende.

A *public choice* busca justamente tornar as decisões do não-mercado (arena política) mais próximas da lógica de decisões do mercado (Moraes, 2001). Para isso, busca identificar quais “mercadorias” tidas usualmente como pública poderiam ser “transferidas” para o domínio do mercado, substituindo um mecanismo ineficiente de gestão – a decisão política – por outro de maior eficiência e confiabilidade: o mercado. Para os indivíduos que não possam adquirir o serviço no mercado, restariam as políticas sociais compensatórias, como bolsa escola, bolsa-família etc.

Vejamos então quais são as estratégias neoliberais para implementar estas idéias.

As estratégias partem de um diagnóstico de que o aprofundamento da democracia levará a um incremento de políticas redistributivas, gerando uma crise fiscal crônica, um endividamento crescente e inflação. A intensificação de políticas sociais levaria também à expansão da burocracia estatal, sempre ávida por mais recursos, aumentando a carga tributária. A estratégia principal para evitar este cenário é, então, reduzir o campo de ação do Estado, via privatizações e desregulamentações, além do enxugamento da máquina administrativa (*op. cit.*)

E como conciliar, então, o resgate da dívida social com a modelagem de um Estado neoliberal? Moraes (*op.cit.*) aponta o lema neoliberal para políticas públicas que busquem esta conciliação: focalizar, descentralizar, privatizar.

A focalização tem um custo menor que a universalização dos serviços, pressionando menos os gastos públicos. Não compromete, deste modo, os pressupostos da *public choice*, não sinaliza um projeto de sociedade de deliberação coletiva, visto que a maioria ainda estaria buscando serviços públicos no mercado.

Para Cohn (s/d) a focalização é um imperativo que se coloca em função da distribuição heterogênea da pobreza no país. Esta heterogeneidade requer estratégias emergenciais que contemplem, de maneira imediata e assistencialista, os grupos mais vulneráveis e outras de médio e longo prazo, que contemplem uma visão de desenvolvimento sustentável.

Os resultados das estratégias inventariadas por esta pesquisa, que serão apresentados no capítulo IV, confirmam esta necessidade de articulação entre as estratégias emergenciais e as de médio e longo prazo.

As duas argumentações anteriores têm aspectos muito importantes para a definição de estratégias sociais e somente a expansão do controle social nas fases de formulação e implementação pode evitar a predominância da focalização em detrimento de um atendimento universalizado.

A crítica quanto à descentralização está ligada à questão da transferência de responsabilidades sem a devida contrapartida de recursos. É bastante conhecido o quadro de penúria da maioria dos municípios brasileiros. Quanto aos benefícios da ação local, parece haver um amplo consenso: maior eficiência e eficácia, além da ampliação das capacidades locais.

A privatização do setor produtivo se deu pela venda de ativos da união, dos estados e dos municípios. No caso dos serviços sociais a privatização se dá via delegação de competências ao setor privado sem fins lucrativo, o chamado terceiro setor. Isto estabelece o que vem sendo chamado de quase-mercado.

A reforma do Estado preconizada pelo neoliberalismo – criar um Estado gerencial e um quase-mercado – foi implementada como política de Estado a partir de 1995, como veremos mais adiante.

O debate em torno da reforma do Estado

Existe um dilema estratégico para a condução da reforma do Estado. De um lado existe a necessidade de consolidar a credibilidade junto aos mercados financeiros externos e internos e de outro, existem as urgentes e inadiáveis necessidades sociais, que não podem ser atendidas no atual contexto de crise fiscal do Estado. Nas sociedades democráticas, as estratégias de desenvolvimento são, em última análise, fruto de um contrato social. No Brasil, uma das grandes dificuldades para definir estas estratégias é a ausência deste contrato social, é a inexistência de um projeto de nação.

A reforma do Estado deve ser conduzida de forma a dotá-lo de capacidades para executar com eficácia uma agenda que inclui tarefas liberais e tarefas social-democratas. Nos países desenvolvidos estas tarefas foram realizadas de maneira gradual ao longo dos séculos; aqui se coloca o problema de como encaminhá-las na seqüência e *timing* adequados. Este é o eixo das relações Estado – Sociedade Civil, que está redesenhando o Estado e em torno do qual está nascendo um novo contrato social (SOLA,1999).

Estas tarefas requerem uma classe dirigente capaz de formular um projeto e uma estratégia que conciliem as demandas em conflito. Será preciso construir uma seqüência exitosa de reformas estruturais liberalizantes e de democratização, buscando *trade offs* entre desenvolvimento econômico e social.

As aspirações sociais incluem a estabilidade econômica, que está relacionada ao argumento republicano do direito ao bom governo. Na América Latina, face às freqüentes crises econômicas, a noção de “bom governo” está fortemente associada à boa gestão da economia.

O desafio estratégico colocado pela globalização da economia está, portanto, relacionado com a redefinição do papel do Estado, visando fortalecê-lo para que possa promover o desenvolvimento econômico acelerado, a redistribuição de renda e o progresso social. Para o meio rural brasileiro, isto significa desenvolver simultaneamente o agronegócio patronal e a agricultura familiar.

Para Bresser Pereira (1999), os países em desenvolvimento serão capazes de realizar estas tarefas desde que seus governos disponham de governabilidade (legitimidade junto à sociedade) e de governança (relacionada à saúde financeira do Estado, à competência de seus políticos e burocratas e a existência de instituições que viabilizem uma administração eficaz). Assim, a limitação da capacidade de decisão do Estado em função da globalização estaria diretamente relacionada com a capacidade interna de equacionar estas duas variáveis.

Esta conciliação entre interesses econômicos e sociais exige um Estado forte e uma sociedade civil forte, com capacidade de integrar-se ao Estado e atuar no sentido de orientar sua reforma e sua atuação. Nesse sentido, OFFE (1999) observa que existem três agentes de coordenação das estratégias de mudanças sociais: o Estado, o mercado e a comunidade, e destaca a necessidade fundamental de equilíbrio entre esses três princípios. Aponta que as mudanças ocorrem tanto de forma passiva, impulsionadas pelas forças da democratização, da globalização e da pós-modernização, como de forma ativa, movidas pelos três agentes de coordenação. Destaca que o desenvolvimento social não pode basear-se somente em uma das forças ativas, e nem mesmo em uma simples combinação de duas forças. O mix correto entre estes três atores e a capacidade de redefini-lo constantemente, seria uma função inerente ao capital social existente. Aponta ainda que o equilíbrio entre esses três agentes está ameaçado por três falácias: a do excesso ou carência de Estado, a confiança excessiva ou desconfiança radical no mercado e o comunitarismo excessivo ou negligenciamento das comunidades e identidades.

Existe um amplo consenso quanto à importância estratégica da participação das comunidades na definição de estratégias de desenvolvimento, o mesmo não ocorrendo com relação à participação do mercado e do Estado. Para muitos analistas o sentido geral das reformas e das estratégias governamentais (mesmo no atual governo) é o de implantar o domínio do mercado, reduzindo ao mínimo a presença do Estado, num alinhamento ao

projeto neoliberal que deve ser combatido de todas as formas. Para outros (Bresser Pereira, 1999) os verdadeiros objetivos a serem perseguidos são tornar a economia nacional mais estável, o Estado mais eficiente e mais democrático.

No entanto, para que a participação da sociedade civil ocorra de forma democrática, torna-se imperativo a resolução do problema das desigualdades sociais, pois este impede os indivíduos de participarem em iguais condições da vida social e política do país. O potencial de participação está relacionado à capacidade de mobilização de recursos de poder, que em última análise está demarcada pelo potencial de competitividade do indivíduo no mercado econômico e político (SILVA, 2003).

Para Castells (1999) o equilíbrio entre os atores seria obtido pela conformação do que chama “Estado-Rede”, onde a gestão seria a mais descentralizada possível, buscando maior eficácia nas intervenções. Um Estado assim concebido teria a flexibilidade para assumir tanto seu tradicional papel normatizador como para exercer novos papéis de negociação e criação. A participação cidadã e a transparência administrativa seriam outras de suas características fundamentais.

O processo de globalização nas esferas cultural, tecnológica e democrática tornou o mundo mais complexo, exigindo e ao mesmo tempo permitindo uma maior participação do cidadão nas decisões políticas que afetam sua vida. O equacionamento das questões econômicas e sociais no Brasil é uma tarefa que somente poderá ser realizada através do aprofundamento do debate democrático, de onde poderão aflorar soluções viáveis e sustentáveis.

Este aprofundamento do debate democrático tem mostrado que a relação entre a sociedade civil e o Estado é uma relação dialética:

“a sociedade civil é cada vez mais o agente, mas um agente que se modifica na medida em que as instituições estatais se modificam. Os processos de aprofundamento da democracia são concomitantes e interdependentes: ao mesmo tempo que o Estado se democratiza, a sociedade civil, no nível da qual se constitui o novo contrato social, passa por um processo correspondente de democratização” (Bresser Pereira, 1999:107).

Uma melhor compreensão deste processo de democratização e fortalecimento da sociedade civil será o objetivo do segundo capítulo deste trabalho.

A reforma do Estado brasileiro

A reforma do Estado brasileiro foi gestada e implementada a partir de 1995, durante o governo Fernando H. Cardoso. Com ela buscou-se um novo papel para o Estado e uma reorganização da administração pública para que esta pudesse cumprir eficazmente o novo papel. Foi apresentada pelo presidente como um “instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais” (Cardoso, 1995).

Em seu novo papel, o Estado “**deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social** pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (Gov. Federal, 1995) (grifo meu).

A reforma do Estado foi concebida como uma estratégia para construir um novo modelo de desenvolvimento para o país. Para alcançar seus objetivos, a reforma atua nas seguintes dimensões:

- i) Ajuste fiscal: a regularização das contas públicas insere-se como uma forma de devolver ao Estado sua capacidade de definir e implementar políticas públicas. É interessante observar que na análise da Câmara de Reforma do Estado, na qual nos baseamos para elaborar esta seção, não são discutidos a questão da dívida externa e seu peso nas contas públicas. Não é abordado o quanto do esforço de trabalho nacional direciona-se para o seu pagamento, nem tampouco a existência de qualquer estratégia para a redução deste esforço e seu redirecionamento para o desenvolvimento do país. Este também permanece um assunto “tabu” para o novo governo, que prossegue com a mesma estratégia de redução de gastos públicos para garantir o ajuste fiscal, limitando seriamente a capacidade de investimentos sociais.
- ii) Liberalização comercial: significa o abandono da estratégia de substituição de importações, viabilizando a nova estratégia de maximização da competitividade nos diversos segmentos do mercado,

garantindo a concorrência interna e criando condições para enfrentar a competição internacional.

- iii) privatizações: enquadra-se tanto na necessidade de realização do ajuste fiscal (gerando recursos para o tesouro) como na filosofia liberal pela qual somente ao mercado cabe o papel da produção.
- iv) publicização: compreende um processo pelo qual a produção dos serviços sociais é transferida para o setor público não-estatal, o terceiro setor. Com isso, livres de procedimentos rígidos, orientados para resultados, sempre que possível submetidos à competição, teriam maior qualidade a um mesmo custo (Bresser Pereira, 1995).
- v) Governança: busca aumentar a capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas, que estariam limitadas pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa. A “governabilidade”, o poder para governar, advém da legitimidade democrática e do apoio da sociedade civil.

A este papel estritamente coordenador e regulador denomina-se “administração gerencial”, e nesse modelo o cidadão é visto como um “cliente privilegiado”.

A administração gerencial é apontada como uma forma de defender o Estado enquanto *res publica*, um patrimônio de todos. A ameaça viria da prática de *rent seeking* (captura de rendas) por parte de grupos de empresários e de funcionários que buscam utilizar o Estado em seu próprio benefício (Gov. Federal, 1995).

Seria uma evolução em relação aos outros dois modelos de administração pública: o modelo patrimonialista e o burocrático. No primeiro o Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, confunde-se o privado com o público e proliferam a corrupção e o nepotismo. O modelo burocrático foi criado pelo Estado Liberal justamente para combater estes males. Entre seus princípios e valores estão a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. O controle rígido dos processos, para evitar a corrupção e o nepotismo, é um aspecto fundamental para a administração. A principal crítica ao modelo burocrático deriva justamente desse rígido controle, que faz com que o Estado volte-se para si mesmo, em detrimento do atendimento à sociedade. A

rígida hierarquia impede que decisões rápidas possam ser tomadas, pois dependem de um moroso trâmite hierárquico.

Este rígido controle traz, por outro lado, a principal virtude da administração burocrática: a efetividade no controle dos abusos, principalmente na contratação de pessoal.

A administração pública gerencial buscou na administração de empresas suas principais estratégias: busca de resultados; autonomia no manejo de recursos humanos, materiais e financeiros para atingir objetivos; e cobrança de resultados. Diferencia-se da administração burocrática porque busca concentrar-se nos resultados e não nos processos, daí o estabelecimento de parcerias com agentes privados, a publicização.

A noção de interesse público também é diferenciada, pois na administração burocrática este se confunde com o interesse do Estado. Com isso, parte significativa das atividades e dos recursos do Estado volta para ele próprio, ficando o conteúdo das políticas públicas em segundo plano (Gov. Federal, 1995).

Passados quatorze anos do início do enxugamento do Estado, inaugurado pelo presidente Collor em 1989 e oito anos do início do processo de implantação da administração gerencial, o que se tornou bastante evidente foi a drástica redução da máquina administrativa federal e estadual, principalmente no setor de desenvolvimento rural, e a permanência da baixa qualidade dos serviços públicos em geral.

Dívida pública: moldando as reformas e limitando as ações

O processo de modernização, conduzido por meio de um modelo econômico dependente, levou os países periféricos a um elevado grau de endividamento externo, comprometendo a própria soberania nacional. As consequências deste endividamento foram estudadas por Chossudovsky (1999), que identifica um processo de cobrança desta dívida em âmbito mundial, realizada através de programas de reestruturação econômica impostos pelos credores internacionais aos países em desenvolvimento desde o começo dos anos 80. Reféns de uma dívida externa que atinge dois trilhões de dólares, estes países foram levados a realizar reformas macroeconômicas que provocaram o colapso das moedas nacionais e o desmantelamento de instituições do Estado, com o consequente empobrecimento de milhões de pessoas. Visto pelo autor como um reflexo concreto da

evolução destrutiva do capitalismo do pós-guerra, este processo configura-se como um mecanismo de acumulação capitalista de caráter intervencionista, e não como um sistema de livre mercado, apesar de apoiar-se num discurso neoliberal.

As instituições de Bretton Woods – FMI e Banco Mundial – apesar de serem instituições de caráter intergovernamental, estariam operando em nome dos interesses econômicos e financeiros dominantes. Para isso utilizam programas de ajustes estruturais, que são programas econômicos impostos aos países em desenvolvimento para que estes possam gerar superávits que garantam o pagamento do serviço da dívida externa e possam assim manter a “confiança” do mercado; termômetro que regula o fluxo de investimentos externos. Isto significa que os interesses financeiros e bancários assumem o poder de ditar a política social e econômica dos governos e a consequência direta é o crescimento de monopólios privados; o aumento da dívida pública interna; a falência de pequenas e médias empresas; o aumento extraordinário do desemprego e da crise fiscal do Estado. Tendo de um lado os grupos empresariais que pressionam para a obtenção de incentivos e subsídios, gerando aumento da dívida pública; e de outro as instituições bancárias que adquirem os títulos da dívida pública, os Estados entram em uma espiral de endividamento. O recente exemplo argentino mostrou o perigo que estes programas representam para o tecido social dos países em desenvolvimento.

Chossudovsky destaca também a questão da ilusória “independência” dos Bancos Centrais, na verdade uma independência para gerenciar uma base monetária utilizada não para atender os interesses da sociedade (produção e emprego), mas para atender os credores privados. Constata que a necessidade de realização de reformas macroeconômicas tornou-se um consenso nos governos e denuncia a existência de conflito de interesses na medida em que financistas estão cada vez mais envolvidos na política e políticos adquirem cada vez maior participação financeira na comunidade de negócios. No Brasil, escândalos de remessa ilegal de dólares para o exterior e corrupção endêmica no setor público, no setor privado e até no chamado terceiro setor são frequentemente noticiados pela imprensa.

Muitas vezes até utilizando o discurso do desenvolvimento sustentável e da diminuição da pobreza, os ajustes representam uma maximização do neoliberalismo, levando a fortes cortes nos orçamentos de programas sociais, agravando o já preocupante quadro de desigualdades sociais, numa verdadeira globalização da pobreza. O autor

apresenta dados que mostram que 15% da população mundial detém 80% da renda mundial e que a África subsaariana, com mais de 600 milhões de habitantes, tem apenas a metade do PIB do estado do Texas.

Ao constatar que a internacionalização da política macroeconômica transforma países em territórios econômicos abertos e economias nacionais em “reserva” de mão-de-obra barata e de recursos naturais, seu estudo nos remete às teses da teoria da dependência, afirmando que no “centro do sistema econômico global repousa uma estrutura desigual de comércio, produção e crédito que define o papel e a posição dos países em desenvolvimento na economia global” (Chossudovsky, 1999). Isto agravou, nas décadas de 80 e 90, as disparidades entre as nações e gerou uma nova ordem econômica mundial com um mercado de “commodities” totalmente integrado e dois “mercados de trabalho” distintos. Os salários no terceiro mundo e no Leste europeu são setenta vezes mais baixos do que nos países da OCDE, o que gera uma situação paradoxal: o sistema econômico global produz uma diminuição da capacidade de consumo de milhões de pessoas e ao mesmo tempo procura novos mercados consumidores.

Chossudovsky afirma que não existem soluções técnicas para esta crise e que o caminho é a busca de alternativas a este modelo por meio de uma atuação solidária entre movimentos sociais e organizações populares nos âmbitos nacional e internacional; tendo por objetivos exigir uma maior regulação social dos mercados financeiros e buscar uma reapropriação da política monetária pela sociedade, tirando dos credores privados o controle dos bancos centrais; cenário só possível de ser construído por meio de uma “globalização da luta social”.

A luta social de hoje requer, no entanto, a superação tanto da cidadania assistida criada pelo *Welfare State* nos países centrais, como da cidadania tutelada produzida pelo projeto modernizador nos países periféricos.

O período atual é, portanto, de redefinição de objetivos de médio e longo prazos, de se pensar o futuro da sociedade, de formulação e implementação de estratégias de mudança social. Vejamos, então, a conceituação que envolve a noção de estratégia e planejamento.

Estratégia e Planejamento

A palavra estratégia, conforme o dicionário Aurélio, é um vocábulo com origens no grego *strategía* e no latim *strategia* que traz um primeiro significado ligado à *arte de planejar e executar movimentos e operações de tropas* ou ainda, *a arte militar de escolher onde, quando e com que travar um combate ou uma batalha*. Por extensão, traz a idéia da *arte de aplicar os meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos*, ou ainda da *arte de explorar condições favoráveis com o fim de alcançar objetivos específicos*.

A literatura contempla dois eixos de análise e conceituação de estratégias. O primeiro está ligado ao mundo empresarial, à necessidade de busca de trajetórias capazes de manter ou ampliar mercados e maximizar lucros num ambiente de concorrência. O segundo eixo está ligado ao setor governamental, que busca trajetórias que aumentem as possibilidades de sucesso dos planos de desenvolvimento socioeconômico. O grande desafio atual é encontrar estratégias que conciliem desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

Zaccarelli (1995) nos mostra os marcos históricos da estratégia nas empresas, que se inicia em 1965, com a edição do primeiro livro sobre estratégia empresarial, relata como os livros sobre estratégia se tornaram os mais vendidos na área de administração na década de 1980, tornando o planejamento estratégico uma importante área de atuação para as consultorias empresariais. Na década de 1990, o conceito tradicional de planejamento estratégico, que busca descrever a missão institucional, definir o foco do negócio, as táticas a serem empregadas, tudo em sintonia com a “visão” estratégica dos altos dirigentes, passa a ser questionado e cede lugar, paulatinamente, a uma noção de estratégia ligada à competitividade, à maior participação dos níveis intermediários da empresa, proporcionando, desta forma, maior motivação, agilidade e eficácia.

Este novo enfoque se baseia na idéia de que planejamento é um exercício de lógica pura, rígida, enquanto que a estratégia deve se moldar ou reagir às mudanças do ambiente. Muitas vezes uma estratégia emerge de maneira não intencional, resultado de uma série de ações de adaptação a um meio dinâmico (Mintzberg, 1993).

Matus (1972) vê o planejamento como um processo de domínio do homem sobre seu destino. Relata que na América Latina o planejamento surgiu em função da necessidade de transformar sua sociedade agrária em uma sociedade industrial. Foi preciso criar um novo modelo de desenvolvimento em que a substituição de importações era a estratégia principal. Neste caso, a estratégia é uma trajetória, que aponta a produção interna de bens como o melhor caminho para transformar a realidade existente (a sociedade agrária) e construir o futuro desejado (a sociedade urbano-industrial).

Assim, o conceito de estratégia nos remete inicialmente a uma atitude analítica, em seguida a um rearranjo dos sempre limitados meios existentes, colocando-os a serviço de um processo de mudanças que nos leve a um resultado esperado. Neste processo, interligam-se o econômico e o político-social. A estratégia é o marco a partir do qual se podem elaborar os diversos planos de ação necessários para alcançar os resultados esperados, ela é a bússola que dirá se os planos convergem para a direção esperada.

O pensamento estratégico é, então, uma exploração prévia das grandes alternativas, das opções de desenvolvimento, um procedimento de eleição e definição de uma política. Offe (1984) define as políticas públicas como um conjunto de estratégias por meio das quais se viabilizam as intervenções reguladoras do Estado.

Assim, toda estratégia se apóia sobre dois elementos básicos: a) a definição de uma visão de futuro sobre a estrutura e o funcionamento do sistema econômico-social. b) a determinação de uma trajetória para se chegar a este futuro desejável (Figura 1).

Destacando que em matéria de estratégias não há receitas absolutas, Matus (1996) analisa a importância da conclusão do que foi começado, de não abandonar o objetivo exceto quando este deixar de vigorar. Neste sentido, as metodologias empresariais podem fornecer um ferramental adequado de monitoramento da implantação de programas e projetos que concretizam as estratégias formuladas (Figura 2).

Matus (1972) destaca também que *“uma estratégia é feita por homens, e se algum grupo social não pode impulsionar uma história de mudanças em um momento determinado, outro grupo humano o fará em sentido contrário ou diferente. Sempre são os homens os agentes da história, porém as condições de cada momento permitem que somente as necessidades de um determinado grupo social sejam coerentes com as*

possibilidades que abre o sistema, constituindo-se esse grupo em fator determinante do processo” (Matus, 1972:121).

Este é o panorama que encontraremos na análise das estratégias que moldaram o Brasil Rural, onde as camadas mais pobres da população rural jamais puderam impulsionar estratégias de mudanças estruturais que as tirassem da situação de pobreza e miséria em que estão imersas há séculos, como veremos mais adiante.

O protagonismo dos diferentes grupos sociais na formulação e implementação de estratégias está ligado ao desencadeamento de um processo intelectual de formação de consciência, e a um processo material de criação de condições para a mudança. Consciência social é uma construção coletiva do conhecimento, por um determinado grupo social, a respeito de sua própria realidade. A realidade é um processo histórico que tem como características essenciais “a existência de grupos dominantes e de grupos dominados, de nações dominantes e de nações dominadas (Faundez, 1993:19)”.

Na sociedade brasileira, somente vamos identificar este processo de tomada de consciência da realidade histórica nos anos que antecederam o golpe militar de 1964, desencadeado justamente pelas crescentes manifestações de rua em torno da necessidade de reformas estruturais no Estado e na economia. Outras manifestações importantes viriam com as lutas sociais no campo, a partir dos anos 80 e posteriormente com a intensa participação popular no processo de redemocratização do país.

Planos e estratégias tem sido usados também como peças de marketing, buscando ligar a imagem de governos e órgãos públicos a procedimentos “modernos” e “eficazes” da iniciativa privada. Mas, seja como campanha de marketing ou como política social compensatória, as estratégias de desenvolvimento cumprem também um importante papel de promoção do debate em torno das opções de desenvolvimento de um país, contribuindo assim para a formação de uma consciência crítica, não somente da população, mas também do corpo técnico e burocrático da máquina estatal que as implementam, muitas vezes sem saber em que contexto e com que propósitos foram formuladas.

Dada a realidade social brasileira, é importante também a compreensão do alcance das estratégias propostas, a verificação de sua capacidade intrínseca de levar a transformações estruturais que permitam a superação das enormes desigualdades sociais existentes.

Construindo Estratégias

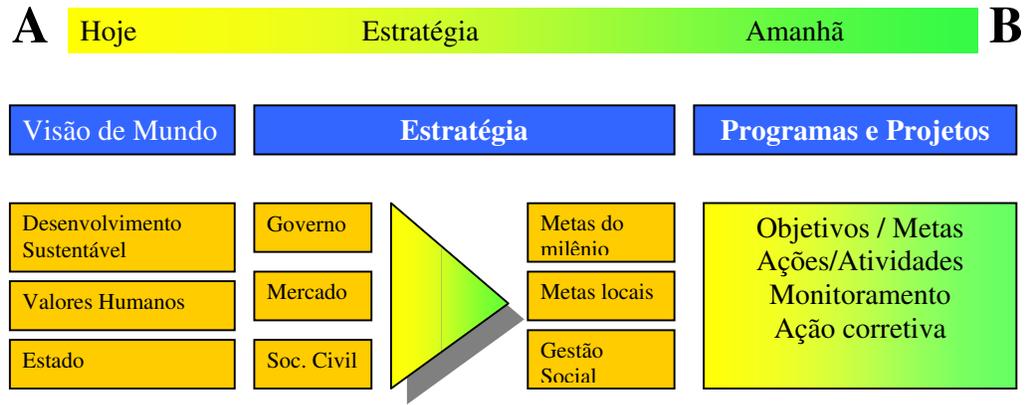


Figura 1
Processo de construção de estratégias.
Fonte: Adaptado de Júlio (2005).

GESTÃO: CICLO PDCA

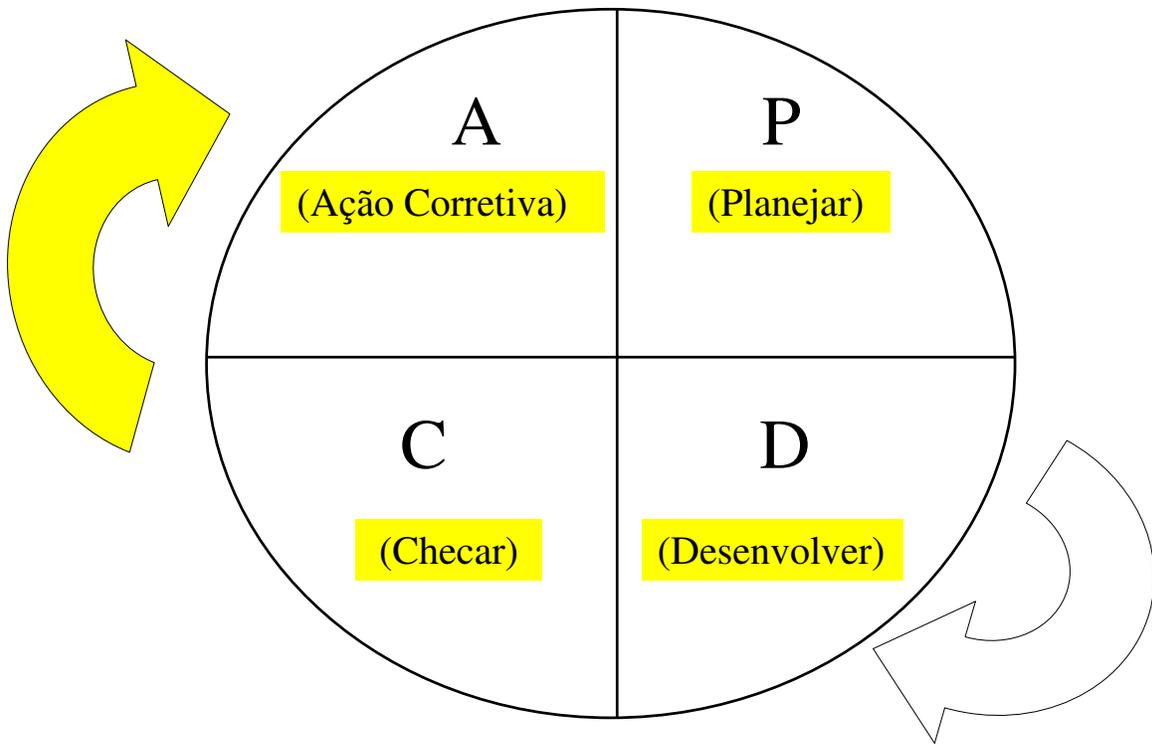


Figura 2
Ciclo PDCA de controle de projetos
Fonte: Werkema (1995)

Idéias - Chave

O modelo de desenvolvimento econômico e político está centrado no mercado e é regido por um sistema de governo liberal.

A redução da ação do Estado é justificada em função de sua suposta ineficácia e clientelismo.

O enxugamento do Estado inicia-se com a extinção da Embrater- Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, em 1989.

Para o liberalismo o resgate da dívida social deve ser feito via focalização, descentralização e privatização das políticas públicas.

Somente a expansão do controle social nas fases de formulação e implementação das políticas públicas pode evitar a predominância da focalização em detrimento de um atendimento universalizado.

No Brasil, uma das grandes dificuldades para a formulação de estratégias é a ausência de um projeto de nação.

O desafio estratégico colocado pela globalização da economia está relacionado com a redefinição do papel do Estado, visando fortalecê-lo para que possa promover o desenvolvimento econômico acelerado, a redistribuição de renda e o progresso social. Para o meio rural brasileiro, isto significa desenvolver simultaneamente o agronegócio patronal e a agricultura familiar.

A reforma do Estado brasileiro está dirigida para o modelo gerencial, onde a prestação de serviços sociais é transferida para o chamado terceiro setor.

A crise fiscal limita a implementação e abrangência das estratégias.

O protagonismo dos diferentes grupos sociais na formulação e implementação de estratégias está ligado ao desencadeamento de um processo intelectual de formação de consciência, e a um processo material de criação de condições para a mudança.

CAPÍTULO II

AS TRANSFORMAÇÕES NA SOCIEDADE CIVIL

Este capítulo tem por objetivo apresentar as origens e conquistas da cidadania e sua contextualização no Brasil contemporâneo. Traz também uma análise da nova cidadania dos anos 90, com a emergência dos chamados “novos movimentos sociais” e do terceiro setor. Estes segmentos possuem um papel central no debate e implementação de estratégias de desenvolvimento rural que busquem fortalecer o protagonismo das instituições e poderes locais.

A miséria humana criada pelo capitalismo industrial foi um dos primeiros efeitos das profundas mudanças na sociedade que a modernidade traria, mostrando que os direitos naturais de igualdade e liberdade subjacentes ao pacto social do Estado Liberal eram uma retórica que somente se tornaria realidade por meio da luta social. Na Inglaterra do início da industrialização, mulheres e crianças eram submetidas a jornadas contínuas de 14 a 16 horas de trabalho, sem qualquer seguridade social, recebendo salários aviltantes (Mantoux, s/d).

Se o Estado liberal viabilizou a geração de riquezas com o capitalismo industrial, por outro lado criou os “serviços públicos” para atenuar a miséria social resultante. Em torno destes se constituíram os movimentos sociais do século XIX, cuja estratégia de lutas sociais viria a ser, até os dias atuais, o meio mais eficaz de conquistas para a cidadania (Ricci, 2000).

A dimensão histórica da noção de cidadania foi formulada por Marshall (1967), que ao estudar a cidadania na Inglaterra identificou-a como um processo que se inicia com a conquista dos direitos civis (séc. XVIII), evoluindo para os direitos políticos (séc. XIX) e culmina nos direitos sociais (séc. XX). Nos direitos civis incluem-se o direito à vida, à liberdade de pensamento, de ir e vir e de propriedade, basicamente os chamados direitos naturais. Os direitos políticos englobam o direito ao voto, de associação e organização. Os direitos sociais são aqueles ligados às necessidades de saúde, educação, habitação, previdência etc.

Para Marshall, a instauração dos direitos civis teria sido indispensável à própria implantação do capitalismo, ao permitir a livre participação dos indivíduos no mercado, seja como compradores ou vendedores de força de trabalho. A convivência paradoxal entre cidadania (igualdade) e classes sociais (desigualdade) existente no capitalismo é explicada por Marshall por meio do conceito de *status*. A hierarquia de *status* de classe social seria uma instituição presente nas sociedades humanas em várias civilizações e o advento da cidadania, concretizado por atos jurídicos do Estado liberal, ainda que de forma limitada, minou a desigualdade total existente no sistema de classes tradicional, trazendo, com os direitos civis, uma aparente igualdade entre os homens. Por outro lado, as diferenças de classe não são definidas textualmente, mas emergem como uma combinação de fatores envolvendo principalmente a propriedade e a educação; fatores colocados como acessíveis, em tese, a todos. Assim, o “*status* uniforme da cidadania ofereceu o fundamento da igualdade sobre a qual a estrutura da desigualdade foi edificada”, pois, “um direito de propriedade não é um direito de possuir propriedade, mas um direito de adquiri-la, caso possível, e de protegê-la, se se puder obtê-la” (Marshall, 1967:80).

Desta forma, os direitos de cidadania aparecem como uma seqüência de concessões do liberalismo às pressões sociais, no sentido de minimizar as desigualdades sociais decorrentes do capitalismo. Esta minimização, na experiência inglesa, significou trabalhar com uma faixa aceitável de desigualdades, que buscava eliminar apenas a indigência, sob o argumento de que mesmo os pobres poderiam conquistar o bem-estar por meio da livre economia. O enriquecimento da noção de cidadania, no entanto, constituiria uma importante barreira para a expansão das desigualdades sociais, apesar da manutenção das distinções de classe.

O auge do esforço de minimização destas desigualdades ocorreria com a constituição do Estado de Bem-Estar Social; viabilizado por uma conjugação de fatores que, na década de 1940, permitiram a constituição de uma significativa estrutura de proteção social ao cidadão. O fator econômico foi a grande depressão dos anos 30, que colocou em xeque a ortodoxia liberal, que não tinha remédios para a grave situação de desemprego no mundo desenvolvido. A solução formulada por Keynes resultou numa forte ação estatal na política macro-econômica e mostrou a importância do Estado no estímulo à atividade econômica e na geração de empregos.

No Brasil, a seqüência dos direitos de cidadania teve uma ordem diversa daquela relatada por Marshall na experiência inglesa. Aqui a questão dos direitos sociais sempre foi predominante e manejada de forma parcial e populista. O processo de desenvolvimento, sempre pensado a partir do econômico, relegou sistematicamente a questão social a um segundo plano. Daí a razão para que temas como o acesso e a qualidade dos serviços de saúde e educação sempre figurarem como problemas crônicos da sociedade brasileira.

Isto foi bastante evidente durante o processo de modernização da economia brasileira, iniciado com industrialização nos anos 1940-50, e que efetuou a transformação do modelo agrário-exportador em urbano-industrial. Este processo alterou dramaticamente os rumos da sociedade brasileira nas décadas seguintes, especialmente no meio rural, devido o aprofundamento das desigualdades sociais decorrentes do binômio modernização – autoritarismo. Vejamos então como se desenvolveu este processo modernizador no campo.

A contextualização das políticas públicas para o campo

O projeto modernizador do campo brasileiro teve início na década de 40, com a celebração de convênios entre os governos brasileiro e norte-americano visando o aumento da produção de alimentos (1942); a educação rural (1945) e a melhoria das condições econômico-sociais das populações rurais (1948). Estes programas foram os marcos fundadores da ideologia do *desenvolvimento de comunidade* no Brasil, definida como um “processo através do qual os esforços do próprio povo se unem aos das autoridades governamentais, com o fim de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrar essas comunidades na vida nacional e capacitá-las a contribuir plenamente para o progresso do país” (Ammann, 1982). O objetivo básico do desenvolvimento de comunidade era criar condições favoráveis à consolidação do sistema capitalista e sua implementação se deu a partir da tutela do Estado em relação à população rural, cuja participação se resumia a adesão aos projetos formulados pela tecnoburocracia estatal. Paralelamente a proposta estatal de desenvolvimento de comunidade, o campo conheceu, nas décadas de 50 e 60, a emergência da luta organizada pela reforma agrária e por direitos trabalhistas, envolvendo sindicatos, partidos, Igreja etc. Expressiva parcela do

pensamento da esquerda brasileira de então via nas estruturas pré-capitalistas do campo um entrave ao necessário desenvolvimento do capitalismo, pois não estaria cumprindo seu clássico papel de aumento da oferta de alimentos para a população urbana e de liberação de mão-de-obra para o setor industrial. Assim, a reforma agrária era vista como uma forma de aumentar a produção de alimentos e de expandir o mercado interno (Mantega & Moraes, 1978). Neste período o quadro político nacional era marcado pelo populismo e a política de desenvolvimento de comunidade se pautava pela participação instrumental do homem do campo, visto como um cidadão passivo, submisso e incapaz de formular seus próprios interesses (Medeiros, 1989).

Com o início do regime autoritário, a ideologia do desenvolvimento de comunidade deslocou-se para o setor urbano, onde buscou substituir os movimentos populares por organizações “apolíticas”. No campo, os movimentos sociais foram reprimidos e os sindicatos controlados e direcionados ao assistencialismo, com a prioridade de ação deslocando-se da organização rural para o desenvolvimento tecnológico. Assim, deslocam-se recursos financeiros e humanos antes destinados à família rural para os grandes e médios produtores (Rodrigues, 1997). A Igreja se torna o canal de expressão dos anseios populares e a Teologia da Libertação a base sobre a qual se constituiriam os movimentos sociais dos anos 70. Alguns autores vêem o movimento de oposição ao autoritarismo do regime militar como a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil.

O processo de redemocratização dos anos 80 trouxe uma revitalização da sociedade civil, com a constituição de novos espaços democráticos e novos movimentos sociais, centrais sindicais, partidos políticos, ONGs etc. Isto permitiu a explicitação de diferentes projetos políticos (Dagnino, 2002) A categoria *comunidade carente* dá lugar à categoria *povo excluído* e o Estado passa a adotar políticas de descentralização e participação, porém, as dificuldades para superar o legado do clientelismo, paternalismo e patrimonialismo, faz com que a participação tenha um caráter funcional, de legitimação de discursos participativos em projetos formulados de cima para baixo. Na ânsia por legitimação social, o Estado estimula uma maior participação da sociedade civil e tem início a criação de conselhos gestores. A bandeira da “participação da sociedade civil” torna-se um novo paradigma (*op. cit.*).

Do lado dos movimentos sociais, destacam-se os de pequenos agricultores, de barrageiros, de seringueiros e sem-terra, que colocam a agricultura familiar e a reforma agrária como questões nacionais, tornando a década de 80 “não uma década perdida, mas sim um período de grande amadurecimento para a sociedade civil” (Gohn, 2001).

Quadro 1. Caracterização dos paradigmas de participação popular.

Paradigma	Desenvolvimento de comunidade	Movimentos populares	Esfera pública autônoma
Período	Anos 50	Anos 80	Anos 90
Tipo de participação	instrumental	Funcional	Cidadã
Categoria chave	Comunidade carente	Povo excluído	Sociedade civil
Objetivo central	Minimizar pobreza	Conquistar direitos sociais	Ampliar noção de cidadania
Lógica subjacente	modernização	Questionamento do sistema	Cultura cívica; <i>empowerment</i>

Os anos 90 trazem a marca de uma nova institucionalidade pública, que já não é exclusivamente estatal e onde a categoria chave é a sociedade civil. A participação cidadã se lastreia na universalização dos direitos sociais, na ampliação da noção de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. O crescimento do chamado terceiro setor se faz na esteira da crise fiscal do Estado, como uma resposta à crise social e à redução das ações governamentais, que passam a ter um caráter compensatório, com o abandono do princípio da universalização dos direitos sociais (Pinheiro, 1995).

No campo destacam-se algumas características que configuram esta nova realidade:

- i)* A mudança do papel do Estado, que está priorizando o desenvolvimento local e buscando atuar como mediador de um processo em que o protagonista principal seria a sociedade civil organizada.
- ii)* A institucionalização do processo de descentralização da ação governamental, evidenciada na criação de centenas de Secretarias Municipais de Agricultura e de Conselhos Municipais e Regionais de Desenvolvimento Rural.
- iii)* o revigoramento dos movimentos sociais no campo, colocando a questão agrária em debate nacional e
- iv)* a emergência do fenômeno ONGs/Terceiro Setor, segmento que vem renovando a pauta e os métodos de intervenção no processo de desenvolvimento rural, trazendo o debate e agindo em questões como agroecologia, trabalho infantil no campo,

transgênicos, gênero, cidadania, diagnóstico e planejamento participativo, valores humanos etc

No Brasil, a sociedade civil é um projeto em construção, que pressupõe uma cultura democrática que ainda está por ser estabelecida.

O esgotamento do projeto modernizador e a nova cidadania.

O fenômeno da globalização da economia afetou também o modelo europeu de proteção social, visto que a concepção neoliberal subjacente a este fenômeno despreza os direitos sociais e o Welfare State; e não dá conta do problema social, econômico e político da desigualdade. O Estado de Bem-Estar Social entrou em crise a partir dos anos 1970, aflorando contradições internas que Habermas situa em dois planos: em primeiro lugar a incapacidade do Estado em afastar do mundo da vida dos trabalhadores os efeitos negativos de um processo de crescimento econômico sujeito a crises. À crise de preços do petróleo na década de 70 seguiu-se a crise de desemprego gerada pelo crescente avanço da automação industrial e agrícola; e a intensificação do processo de globalização econômica. Em segundo lugar, a impossibilidade de alcançar formas emancipadas de vida, garantindo a expressão livre e plena dos indivíduos, pela simples aplicação de normas jurídico-administrativas.

O declínio do Welfare State e a crise sócio-econômica profunda nos países periféricos sinalizam o declínio da modernidade enquanto projeto de vida digna para a sociedade humana, de felicidade socialmente organizada; utopia que seria concretizada pela razão instrumental (ciência, técnica) e pela razão funcionalista (planejamento). Na visão de Habermas (1987), este esgotamento das energias utópicas evidencia o dilema em que se encontra o capitalismo: necessita da existência de um Estado social mas não pode coexistir com sua expansão contínua.

Fiel às possibilidades emancipadoras da modernidade, Habermas procura renová-la por meio de sua Teoria da Ação Comunicativa, em que a razão instrumental dá lugar à razão comunicativa, mantendo a crença no sujeito transformador, porém, substituindo o diálogo vertical (sujeito-objeto) pelo diálogo intersubjetivo (sujeito-sujeito). Seu trabalho baseia-se num conceito de sociedade em dois níveis: *sistema*, esfera regida por mecanismos

diretores auto-regulados (mercado e Estado) e *mundo da vida*, esfera regulada pela busca do entendimento através de procedimentos comunicativos mediados linguisticamente. É no mundo da vida que os participantes da ação comunicativa elaboram suas visões de mundo e de sociedade; desenvolvem seus sentimentos de pertencimento a grupos sociais e de solidariedade e amadurecem suas personalidades, tornando-se capazes em linguagem e ação.

Para Habermas a crise da modernidade deve-se sobretudo à colonização do *mundo da vida* pelos valores e regras da esfera do *sistema*: dinheiro (do mercado) e poder (da burocracia estatal). A solução da crise passaria pelo fortalecimento da autonomia do mundo da vida frente ao sistema, num processo de domesticação social do capitalismo. A integração social baseada na solidariedade poderia conter as forças do mercado e do Estado, pois a auto-organização reforça a capacidade de agir.

Assim, no centro do debate coloca-se a necessidade de criação de condições que propiciem a gestação de uma esfera pública autônoma, fundada numa sociedade civil organizada.

Nos países centrais, as políticas de proteção social tornaram a participação na política e nos conflitos políticos uma questão marginal para a maioria dos cidadãos (Offe, 1985), gerando uma *cidadania assistida*, que é uma expressão mais amena de pobreza política, pois, embora tenha a noção de direitos sociais bastante desenvolvida, não possui uma visão do mercado como fator limitante da autonomia da esfera pública. Mas, de qualquer forma, a proteção social é uma conquista da cidadania, fruto da participação e da vigilância cívica do cidadão sobre a ação do Estado (Demo, 1995).

Nos países periféricos prevalece a *cidadania tutelada*, onde a pobreza política se manifesta na falta de organização da sociedade civil, desmobilizada por políticas sociais compensatórias e educada para uma participação passiva que favorece a manipulação das políticas públicas pelo Estado. Esta manipulação se dá, na visão de Offe (1984), segundo uma lógica de regulação que utiliza os seguintes mecanismos:

a) a *seleção negativa*: os mecanismos seletivos excluem sistematicamente da atividade estatal os interesses anticapitalistas; b) a *seleção positiva*: a partir do espectro de alternativas restantes, o Estado seleciona as políticas que favorecem os interesses do capital no seu conjunto, em detrimento de grupos locais e específicos de capitalistas, e c)

masclaramento: as instituições públicas buscam manter as aparências de neutralidade de classe ao mesmo tempo que marginalizam efetivamente as alternativas anticapitalistas (apud Bógus, 1998:37).

Assim, o principal fator para a conquista de autonomia na esfera pública é a “cidadania emancipada” ou a “competência humana de fazer-se sujeito, para fazer história própria e coletivamente organizada”, que só pode ser viabilizada pela eliminação da pobreza política (falta de consciência do estado de opressão e de manipulação) e da pobreza material, que é decorrência da incapacidade de compreensão da marginalização imposta pelo sistema. A pobreza política e a pobreza material são duas faces da mesma moeda (Demo, 1995).

Quadro 2. Tipos de cidadania frente a algumas dimensões sociais.

CIDADANIA	TUTELADA	ASSISTIDA	EMANCIPADA
Relações de mercado	mais-valia absoluta; Submissão	mais-valia relativa; “civilização”	meio, instrumento
Relações sociais	Pobreza econômica e política	Pobreza política	Competência
Fases históricas	Capitalismo perverso	Welfare state	Sociedade alternativa
Papel do mercado	Regulador absoluto	Regulador final	meio
Pobreza	Marginalização das maiorias	Classes médias majoritárias no centro	residual
Estado	subserviente	Protetor	Serviço público
Democracia	Para o capital; clientelismo para a sociedade	Para o centro do sistema ; social-democracia	Popular; equalização das oportunidades
Tamanho do Estado	mínimo	Máximo	Necessário-legítimo
Direitos Humanos	concessão	Assistência/proteção	Conquista
Organização popular	reprimida	Controlada/protegida	Base política
Ética	nenhuma	Dos mínimos	Equidade
Ideologia	liberal	Neoliberal	democrática
Políticas sociais	Controle e desmobilização; setorialista e residual	Direitos sociais ampliados; setorialista-assistencial	Desenvolvimento humano sustentado; matricial

Fonte: Demo (1995:38)

Foi no contexto da crise do Estado Social no Norte e do processo de redemocratização na América Latina e no Leste europeu que este debate em torno da necessidade de uma esfera pública autônoma ganhou amplitude, principalmente a partir de

dois fenômenos emergentes: os novos movimentos sociais e a conformação do chamado “Terceiro Setor”; uma esfera institucionalizada da sociedade civil, que aglutina organizações sem fins lucrativos ofertando serviços públicos em diferentes áreas de atuação. A questão da solidariedade está na base da atuação das organizações do terceiro setor.

Os Novos Movimentos Sociais

A distinção entre sociedade civil como *movimento*, constituinte e criador da sociedade civil como *instituição* foi concebida por Arato (1995), que traz ainda uma terceira noção, representada pelas *redes* de movimentos sociais.

Os Movimentos Sociais são “formas de ações coletivas reativas aos contextos histórico-sociais nos quais estão inseridos (...) abrangem um conjunto de práticas sociopolítico-culturais que visam a realização de um projeto de mudança (social, sistêmica ou civilizatória), resultante de múltiplas redes de relações sociais entre sujeitos e associações civis” (Scherer-Warren, 1999:14-16). Historicamente os movimentos sociais estiveram associados com a participação na política e nos conflitos políticos. As lutas reivindicatórias estavam ligadas ao dualismo classe capitalista x classe operária.

Quadro 3. Caracterização de enfoques dos movimentos sociais

Parâmetros	Enfoques tradicionais	Novos enfoques
Temas centrais	Crescimento econômico, seguridade.	Qualidade de vida, participação, equidade.
Atores	Classe operária e elite capitalista	Nova classe média, juventude, grupos com maior instrução.
Conflitos	Ligados à reprodução material	Ligados à reprodução cultural
Cidadania	Assistida, tutelada.	Emancipada.
Mediação	Partidos políticos	Ongs e movimentos sociais.
Serviço público	Ação estatal	Surge o público não estatal.

Os Novos Movimentos Sociais questionam os limites da política institucional, deslocando a ênfase da estrutura política para o ator social (Gohn, 1997). Partem da análise de que os conflitos e contradições da sociedade industrial avançada não se resolvem por meio do estatismo, da regulação política e da burocracia, daí procurarem estabelecer uma ordem política alternativa. Trabalham com conteúdos do chamado “mundo da vida”: saúde, identidade cultural, condições de vida, ambiente etc. Seus principais valores são a

autonomia, a solidariedade e a identidade, e seus atores não se identificam com o código político estabelecido (direita/esquerda, liberal/conservador etc), nem tampouco com os códigos sociais (classe operária/classe média, pobre/rico etc). Questionam as práticas e instituições tanto privadas como político-institucionais (Offe,1985). Nesta perspectiva, um movimento social é ao mesmo tempo um conflito social e um projeto cultural (Touraine,1989).

Os novos movimentos sociais atuam como redes de troca de informações e cooperação em eventos e campanhas. Promoveram uma mudança do eixo das demandas - da economia para a área cultural - por meio de processos descentralizados, sem hierarquias internas, mais participativos e espontâneos. Carregam uma pluralidade de idéias e valores, com orientações pragmáticas que buscam gerar mudanças significativas, tanto na sociedade civil como na política (Gohn, 1997).

As relações sociais na forma de redes adquirem um significado especial no processo de democratização da sociedade, pois suas formas mais horizontalizadas de relacionamento, sua conformação pluralista e sua diversidade contribuem para a renovação da utopia do ideal democrático (Scherer-Warren, 1999).

As ONGs e o Terceiro Setor

As concepções teóricas contemporâneas tomam a relação tripartite Estado / mercado / sociedade civil como base analítica. Esta relação sugere que a sociedade civil constitui um terceiro setor, em contraste com o Estado e o mercado, e nos remete tanto à idéia de sociedade civil como *instituição*, proposta por Arato (1995) como à idéia de associativismo na construção dos regimes democráticos, presente no pensamento de Tocqueville.

O terceiro setor emerge ocupando um espaço de ação política em torno de problemas relevantes para a coletividade, que foram resultantes da própria atuação do Estado e do mercado. A oferta de bens e serviços públicos está inserida numa visão de que a vida pública não está circunscrita apenas às ações governamentais, mas à noção de sociedade cidadã (Fernandes, 1994). Estabelecendo uma relação não hierárquica (como o Estado) e sem fins lucrativos (como as empresas) com as populações, o Terceiro Setor

constrói sua credibilidade combinando solidariedade com atuação política (Menescal, 1996).

Como constituinte do terceiro setor, as ONGs tem sido vistas como uma forma moderna de participação, pois direcionam suas ações em torno de direitos sociais modernos; buscam combinar valores individuais com valores coletivos; associam a racionalidade individual com a racionalidade científica e representam um novo espaço de organização da sociedade civil.

Nos países desenvolvidos, o crescimento do Terceiro Setor representa uma saída para a crise do Estado de Bem-Estar Social, inviabilizado pelas dificuldades financeiras em sua manutenção. Para Nerfin (1986) *apud* Princen & Finger (1996) é uma expressão do poder de autonomia do povo. Para os países em desenvolvimento, Toro (1997) aponta quatro principais papéis para o terceiro setor:

- i) contribuir para a construção do projeto de nação;
- ii) contribuir para a formação e o fortalecimento do comportamento do cidadão e da cultura democrática;
- iii) contribuir para a reinstitucionalização do âmbito público;
- iv) criar condições para tornar possível a democracia cultural.

O Terceiro Setor envolve uma ampla gama de organizações da sociedade civil e tem uma especificidade jurídica própria, que as caracterizam como entidades de direito civil, sem fins lucrativos, com um corpo de dirigentes não remunerados. Caracteriza ainda estas organizações o caráter voluntário do trabalho de uma grande parte de seus funcionários.

As ONGs, que representam grande parcela do terceiro setor, atuam em três principais áreas: filantropia, desenvolvimento e cidadania. Podem ser classificadas a partir da função que exercem: mediações, assessorias, prestação de serviços, pesquisa, meio ambiente, causas humanitárias etc. Podem também ser classificadas a partir de seu público-alvo: movimentos populares, comunidades de base, populações marginalizadas etc (Scherer-Warren, 1999). Constituem-se, assim como grande parte do terceiro setor, em interlocutores freqüentes do Estado e da mídia nos debates sobre políticas públicas.

Para a presente pesquisa a classificação proposta por Bresser Pereira & Cunill Grau (1998) se mostra mais adequada, pois foi a partir dela que se pensou a reforma do Estado

brasileiro vista no capítulo anterior, que previa a transferência da realização de serviços sociais para a esfera do terceiro setor. As organizações públicas não-estatais seriam classificadas em dois tipos: i) as organizações de controle social ou de democracia direta, como os movimentos sociais, as ONGs e os conselhos de defesa ou de fiscalização da ação pública. ii) as organizações de produção de serviços sociais de educação, saúde, cultura e assistência social. O primeiro grupo teria um papel central na construção de uma nova esfera pública democratizada, e as organizações do segundo grupo poderiam assumir a prestação de serviços sociais com financiamento ou subsídio do Estado, de forma competitiva, conformando um quase-mercado.

No meio rural o papel do terceiro setor como agente construtor de uma cidadania emancipada está bastante claro nas ações do MST e de várias ONGs que atuam no desenvolvimento rural. A particularidade destas ações no meio rural é que verificamos a ocorrência conjunta de ações voltadas para o controle social e para a prestação de serviços. Este é o papel, por exemplo, do MST e de ONGs que desenvolvem programas de desenvolvimento rural.

Uma pesquisa da Unesp (Universidade Estadual Paulista) realizada em 85% dos 6116 assentamentos existentes no país indicou que o MST, ao completar vinte anos de existência, está atuando em 5.223 assentamentos (45%). Esta atuação se dá em setores como produção, saúde, educação, cultura e ambiente (Folha de S. Paulo, 2004). Estes resultados são uma demonstração de capacidade e autonomia da sociedade civil, de seu poder de determinar novos rumos para as políticas públicas e, ainda que lentamente, promover mudanças sociais. O MST criou uma estratégia que se mostrou exitosa: “a ocupação de terras improdutivas, públicas ou particulares, criando um fato político que leva a pressionar os órgãos públicos a negociarem com o movimento e a promoverem seu assentamento definitivo na terra, através da concessão de títulos de posse” (Gohn, 1997). A partir do ano 2000 esta estratégia perdeu força, devido à edição de medida provisória do governo FHC e mantida no governo Lula, que estabelece uma moratória de dois anos para a vistoria de áreas invadidas e exclui do programa de reforma agrária os sem-terra que participam das invasões. Apesar da medida provisória, a estratégia de montar acampamentos próximos às fazendas improdutivas continua se mostrando um eficaz meio de criação de fatos políticos que impulsionam os processos de desapropriação de terras.

A dinâmica que o movimento possui é resultado de um processo de construção de uma cidadania emancipada que envolve a educação escolar, política, cultural e ambiental. As escolas dos assentamentos rurais possuem um projeto pedagógico próprio, com uma proposta de ensino emancipadora. O movimento cumpre assim um duplo papel de prestador de serviços básicos (principalmente de educação) e de controle social (a organização de acampamentos).

Outro exemplo do papel estratégico do terceiro setor nos traz Brandenburg (1999), que descrevendo e analisando a estratégia de ação da RURECO⁵ mostra que esta organização surgiu com a finalidade de prestar assessoria às associações e sindicatos, visando fomentar um processo de desenvolvimento baseado na agroecologia, em contraposição ao padrão da revolução verde. Mas sua atuação baseada na implementação de programas de produção teve que se adequar ao padrão competitivo do mercado, o que muitas vezes tornavam irreconciliáveis os objetivos do mercado e os da entidade.

Esta adequação se deu a partir do afloramento de contradições internas e externas que evidenciaram dilemas e desafios estratégicos para esta organização dar continuidade à sua missão institucional: o primeiro diz respeito ao dilema entre a ação local ou regional. A ação regional implica em trabalhar com diversos municípios e um número ainda maior de pequenas comunidades, o que resulta em maiores custos e menor visibilidade dos resultados finais. Implica ainda a necessidade imperiosa de envolver outros atores, principalmente o Estado, que nem sempre compartilham valores e métodos de trabalho. Por outro lado, a ação local reforça a idéia de desenvolvimento endógeno, descentralizado e auto-sustentado, possibilitando a construção social do projeto de desenvolvimento, tornando os atores os verdadeiros autores das estratégias implementadas.

O segundo dilema gira em torno da questão da base tecnológica da produção agropecuária. Estabelecer um padrão rígido em torno dos princípios de uma agricultura ecológica ou admitir aproximações sucessivas rumo a ela, buscando uma coexistência pacífica entre as correntes alternativa e convencional? Atualmente o conceito mais elástico de agricultura sustentável, traduzido na forma de uma agricultura que valoriza a utilização dos recursos internos da propriedade e minimiza o uso de insumos industriais, prevalece

⁵ Fundação para o Desenvolvimento Econômico Rural da Região Centro-Oeste do Paraná.

sobre o conceito mais rigoroso da agroecologia, que descarta o uso destes insumos. Busca, assim, um caminho transitório entre a agricultura convencional e a agroecologia. Esta coexistência de padrões é muito comum nos serviços governamentais de pesquisa e extensão rural, podendo talvez ser vista como um necessário processo de amadurecimento tanto para os agricultores como para os técnicos.

Outro ponto levantado por Brandenburg diz respeito à definição quanto ao papel de assessoria ou de execução. A atividade de assessoria implica numa visão sistêmica da unidade de produção, que se choca com a necessidade de uma especialização em determinados cultivos, exigidas pela abordagem de programas e projetos. Este é também um desafio colocado às agências governamentais, muito criticadas nos anos 70 e 80 justamente pela sua atuação voltada a produtos específicos, numa lógica produtivista. O enfoque produtivista, mesmo que orientado por princípios ecológicos, restringe a agenda requerida para a instalação de um processo de desenvolvimento sustentável e pode estabelecer uma nova forma de diferenciação social no campo. A abordagem de cadeia produtiva, atual expressão dominante na perspectiva dos agronegócios, é apenas uma nova roupagem da abordagem produtivista.

A relação com o Estado também se coloca como um desafio para as organizações da sociedade civil. Seu histórico mostra que tiveram um importante papel de oposição aos governos militares, posteriormente, com o processo de redemocratização, consolidaram-se institucionalmente e construíram uma imagem de alta credibilidade junto à sociedade, e mais recentemente, tornaram-se uma fonte de quadros técnicos para os governos federal e estadual. Mas o histórico mostra também a gradual diminuição de recursos externos, pressionando os dirigentes a encontrarem novas fontes de financiamentos para seus projetos. O estabelecimento de parcerias efetivas com o Estado evitaria que a ação das ONGs, atuando numa realidade de profundas desigualdades sociais e sem um quadro de políticas públicas capaz de diminuí-las, contribuísse para agravar ainda mais o processo de exclusão social.

Em síntese, o aprofundamento das parcerias com o Estado coloca-se como uma estratégia fundamental para a ação das ONGs de desenvolvimento rural no longo prazo, tanto pela necessidade de viabilização financeira de seus programas como para minimizar as possibilidades de surgimento de novos processos de exclusão social no campo.

A construção da cidadania e de um novo modelo de desenvolvimento rural é uma tarefa coletiva que requer agentes e estratégias orientadoras adequadas. Brandenburg (1999) aponta dois âmbitos de ação dos agentes coordenadores deste processo: a esfera comunitária, próxima aos agricultores, e a esfera que engloba o mercado e as estruturas de poder.

É do terceiro setor que tem emergido os agentes e estratégias com maiores possibilidades de romper a dicotomia Estado/mercado na condução do processo de desenvolvimento.

O aprofundamento da democracia no Brasil depende muito da possibilidade de construção e fortalecimento de uma nova esfera pública, da criação de novos pontos de “encontro” entre a sociedade e o Estado (Dagnino, 2002).

Os debates sobre os movimentos sociais e as ONGs se inserem nesta busca de estratégias para a ampliação da democracia, para a busca de soluções para a crise social e para a crise do capitalismo.

Idéias – Chave

No Brasil, a questão dos direitos sociais sempre foi predominante e manejada de forma parcial e populista.

O processo de desenvolvimento, sempre pensado a partir do econômico, relegou sistematicamente a questão social a um segundo plano.

O crescimento do chamado terceiro setor se faz na esteira da crise fiscal do Estado, como uma resposta à crise social e à redução das ações governamentais, que passam a ter um caráter compensatório, com o abandono do princípio da universalização dos direitos sociais

O capitalismo se encontra em um dilema: necessita da existência de um Estado social, mas não pode coexistir com sua expansão contínua.

A falta de organização da sociedade civil, desmobilizada por políticas sociais compensatórias e educada para uma participação passiva, favorece a manipulação das políticas públicas pelo Estado.

O aprofundamento das parcerias com o Estado coloca-se como uma estratégia fundamental para a ação das ONGs de desenvolvimento rural no longo prazo, tanto pela necessidade de viabilização financeira de seus programas como para minimizar as possibilidades de surgimento de novos processos de exclusão social no campo.

A construção da cidadania e de um novo modelo de desenvolvimento rural é uma tarefa coletiva que requer agentes e estratégias orientadoras adequadas.

CAPÍTULO III

AS ONZE ESTRATÉGIAS QUE MOLDARAM O BRASIL RURAL

A dualidade do mundo rural brasileiro, com prosperidade, abundância e grande atividade econômica de um lado e o espectro da pobreza e da miséria de outro, é uma característica que bem descreveria nossa realidade contemporânea. Mas este foi o cenário descrito por Caio Prado Junior para caracterizar a vida colonial brasileira, no clássico livro História Econômica do Brasil. Quais estratégias foram capazes de preservar tal apartheid social ao longo de cinco séculos de história? Quais estão sendo propostas para superá-lo e quais estão sendo hoje implementadas? Este capítulo tem por objetivo responder a estas perguntas, possibilitando uma visão sistêmica do processo histórico que moldou o Brasil Rural.

Em geral os estudos sobre as ações governamentais vinculam-se à análise das políticas públicas implementadas. As políticas públicas são estratégias por meio das quais se viabilizam as intervenções reguladoras do Estado. Para Offe (1984), estas intervenções seguem uma lógica de regulação que utiliza dois mecanismos principais:

- a) Seleção negativa: os mecanismos seletivos excluem sistematicamente da atividade estatal os interesses anticapitalistas;
- b) Mascaramento: as instituições públicas buscam manter as aparências de neutralidade de classe ao mesmo tempo em que marginalizam efetivamente as alternativas anticapitalistas.

Por esta lógica, as ações do Estado favorecem, de um lado, a acumulação capitalista e, de outro, mediante ações sociais, buscam legitimação perante a sociedade. Mas o orçamento estatal não consegue suprir as necessidades crescentes de serviços sociais, daí advindo a chamada “crise fiscal” ou crise de governabilidade. Para custear os gastos sociais o Estado pode lançar mão de aumento de impostos, mas isto implicaria em ameaçar a acumulação privada, comprometendo sua principal fonte arrecadatória (Rodrigues, 1997).

A predominância do enfoque econômico em nossas políticas públicas, em detrimento do desenvolvimento social, é apontada por Celso Furtado como a causa da

construção imperfeita do país. A solução estaria na formulação de um projeto nacional em que a transformação partiria do social e não do econômico (Furtado, 2003).

Para a compreensão do processo histórico que modelou o mundo rural brasileiro, vamos analisar as onze estratégias⁶ inventariadas pela pesquisa, e que foram implementadas pelo Estado, pela sociedade civil e pelo mercado. Buscaremos conhecer seus objetivos, as táticas empregadas para sua implementação, os principais beneficiários e os resultados alcançados.

Uma síntese destas onze estratégias encontra-se no Quadro 4. Nele são descritas sete estratégias de natureza econômica, que mostram como as elites rurais controlaram as ações do Estado para se apropriarem legalmente das terras públicas e, concomitantemente, como articularam as políticas agrícolas para se beneficiarem também de incentivos oficiais à produção, principalmente para o suprimento de mão-de-obra e acesso ao crédito. As quatro estratégias de natureza social mostram como a população rural, por meio das lutas sociais, procurou resistir a esta lógica de exclusão contínua, seja do acesso a terra ou de políticas de apoio à produção.

A Implantação da Grande Lavoura Canavieira e a escravidão

Embora no Brasil-Colônia não existisse uma economia de mercado e nem tampouco a grande lavoura canavieira introduzida amplamente no país pudesse ser denominada agricultura (Szmrecsányi, 1998), podemos considerar sua implantação como a primeira estratégia modeladora do Brasil Rural, em virtude da profunda influência que a grande propriedade fundiária e a escravidão trouxeram não só para o mundo rural, mas para toda a sociedade brasileira.

⁶ A palavra estratégia está vinculada a objetivos macros, ações mais globais, de maior tempo e maior amplitude e pode ser decomposta em diversas táticas, com metas e objetivos definidos, com ações menores, direcionadas, de menor tempo e menor amplitude, a fim de atender as respectivas estratégias. Como analogia, pode-se relacionar *estratégia* com a palavra *guerra* e *táticas* com *batalhas*.

Quadro 4. Caracterização sumária das onze estratégias que moldaram o Brasil Rural.

Estratégia	Iniciativa	Caráter	Período	Objetivo	Táticas	Beneficiários	Resultados
Implantação da Grande Lavoura Canavieira	• Estado	• Econômico	1534 a 1822	• Ocupação e defesa da conquista. • Extração de lucros.	• Criação de Capitânicas hereditárias e Sesmarias. • Monopólio agrícola.	• Império Português. • Elites Rurais.	• Exitosa em seus objetivos. • Marco fundador do latifúndio no Brasil.
Escravidão	• Estado	• Econômico	1534 a 1888	• Prover mão-de-obra para os ciclos do açúcar, da mineração e do café. • Gerar lucro com o comércio de escravos	• Escravidão inicial de índios. • Investimento de capitais no tráfico de escravos africanos.	• Elites Rurais. • Governos Imperiais e Republicanos. • Traficantes.	• Três séculos e meio de escravidão.
Regularização Fundiária	• Estado	• Econômico	1850 1964 1985	• Impedir o livre acesso (legal) a terra e realizar a discriminação de terras públicas e privadas. • Acelerar o desenvolvimento capitalista no campo. • Realizar a reforma agrária.	• Lei de Terras de 1850. • Estatuto da Terra de 1964. • Plano Nacional de Reforma Agrária.	• Grandes proprietários rurais.	• Impediu o livre acesso à terra. • Tornou a "grilagem" de terras uma prática comum. • Fracassou em seu objetivo de discriminar terras públicas e privadas. • Efetiva reforma agrária sempre postergada.
Aposseamento de Terras	• Soc. Civil (Elites)	• Econômico	Do período colonial até os dias atuais.	• Ocupação contínua de novas áreas de cultivo (regime de posse). • Especulação imobiliária.	• Violência. • Obstrução de qualquer tentativa de regularização fundiária.	• Elites rurais.	• Concentração da posse da terra. • Tensão e violência permanente no campo.
Imigração	• Estado	• Segurança Nacional • Econômico	1) Período Colonial 2) Final do séc. XIX.	• Estabelecer colônias rurais nas fronteiras. • Prover mão-de-obra para a cafeicultura.	• Investimentos governamentais. • Criação do sistema de parcerias.	• Regiões de fronteiras. • Oligarquia cafeeira.	• Exitosa em seus objetivos. • Enriquecimento cultural e político da sociedade civil.
Modernização da Agricultura	• Estado	• Econômico	Anos 60 até o início dos anos 80	• Expandir a oferta agropecuária. • Expandir e diversificar as exportações. • Assegurar a normalidade do abastecimento interno.	• Modernização da base técnica. • Crédito subsidiado. • Garantia de preços. • Fortalecimento da agroindústria. • Expansão da fronteira agrícola. • Articulação eficaz entre indústria de insumos e sistemas de crédito, ensino, pesquisa e extensão.	• Grandes proprietários. • Indústria de insumos. • Agroindústria. • Sistema financeiro.	• Exitosa em seus objetivos. • Crescimento econômico socialmente desequilibrado. • Êxodo rural. • Desigualdades regionais.
Lutas Sociais	• Soc. Civil (Excluídos)	• Social	1945/64 Anos 70 até o presente	• Reforma Agrária. • Conquista de melhores condições de trabalho. • Conquista de direitos sociais.	• Mobilização e protestos. • Greves. • Marchas. • Acampamentos. • Ocupação de terras improdutivas.	• Assalariados rurais. • Agricultores Familiares. • Trabalhadores sem terra.	• Êxito parcial. • Lenta, insuficiente, porém contínua expansão dos direitos sociais no campo. • Inclusão da reforma agrária na agenda nacional. • Origem dos assentamentos rurais.
Previdência Rural	• Estado	• Social	1991	• Prover aposentadoria aos trabalhadores rurais e agricultores.	• Incorporá-los ao sistema do INSS.	• Trabalhadores rurais. • Agricultores.	• Diminuição da pobreza rural.
Descentralização Administrativa	• Estado	• Social	1988	• Melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos.	• Municipalização dos serviços. • Criação de Conselhos Consultivos.	• População rural.	• Centenas de conselhos agrícolas municipais instalados.
Fortalecimento da Agricultura Familiar	• Estado	• Econômico e Social	1996	• Aumentar e diversificar a produção agropecuária familiar. • Promover a construção de um novo padrão de desenvolvimento rural.	• Facilitar o acesso ao crédito. • Financiar infra-estrutura e serviços aos municípios. • Capacitar agricultores Familiares.	• Agricultores familiares com área de até quatro módulos fiscais.	• Maior acesso ao crédito e a programas de capacitação.
Maximização da competitividade econômica	• Mercado	• Econômico	1985 até o presente	• Crescimento do Agronegócio.	• Abertura do mercado de insumos. • Aumento da produtividade agrícola.	• Cadeias produtivas do agronegócio.	• "Boom" dos agronegócios. • Diminuição de empregos agrícolas.

Fonte: Dados da pesquisa.

A colonização brasileira inseriu-se como uma das engrenagens da expansão comercial européia, que buscava abrir novos mercados para o capital mercantil europeu. Contribuiu, assim, para o processo de acumulação primitiva que viabilizou a industrialização européia do século XVII. Possuiu, portanto, um caráter essencialmente econômico.

Implementada pelo Império português e por particulares, a implantação da grande lavoura canavieira tinha dois objetivos principais: a ocupação e defesa do território conquistado e a criação de estável fonte de extração de lucros. A extração de lucros foi garantida pela tática do monopólio, pela qual os comerciantes da metrópole detinham direitos exclusivos na compra do açúcar produzido e na venda dos produtos europeus demandados pela colônia. A colonização, um empreendimento privado, foi feita inicialmente pelo regime de concessão de capitânicas hereditárias, que se mostrou ineficaz e logo foi substituído pelo regime de sesmarias.

O sistema de sesmarias imposto pela metrópole permaneceu vigente por 300 anos, somente sendo revogado em 1822, com a independência. É considerado o marco fundador do latifúndio no Brasil.

Imensas áreas foram concedidas em sesmarias, variando de quatro a vinte léguas quadradas (17.424 a 87.120 ha) no nordeste e meia a uma légua quadrada (2.178 a 4.356 ha) na comarca de São Paulo (Silva, 1996).

O regulamento das sesmarias foi criado em Portugal, no século XIV, em meio a uma crise de abastecimento. Buscava acabar com a ociosidade das terras, que em sua maioria já estavam apropriadas pelo senhorio rural. Estabelecia que aqueles que não as cultivassem nem as dessem em arrendamento perderiam o direito a elas. As terras devolutas (devolvidas ao senhor de origem, à Coroa) eram redistribuídas para que outros as lavrassem e, desta forma, fosse respeitado o interesse coletivo (Silva, 1996).

No Brasil, para a aplicação rigorosa do estatuto original português, devolutas seriam as terras doadas em sesmarias e que não estivessem sendo devidamente utilizadas, devendo, portanto, serem devolvidas à Coroa. Porém, dado que a maioria das terras ainda não havia sido apropriada, nem em regime de sesmarias ou outro qualquer, não possuíam donos. Assim, a expressão “terra devoluta” teve seu sentido distorcido e passou a significar qualquer terra vaga, desocupada, não aproveitada, dando margem a questionamentos

jurídicos sobre a “competência do poder público em legislar sobre terrenos que não eram ‘propriamente’ devolutos” (Silva, 1996:40).

A questão das terras devolutas é, ainda hoje, um importante problema no Brasil, como, por exemplo, nas regiões do Pontal do Paranapanema e do Vale do Ribeira, no interior do Estado de São Paulo.

A abundância de terras disponíveis viabilizava o sistema extensivo de produção de cana-de-açúcar e de pecuária, baseado na derrubada da floresta, cultivo até o esgotamento do solo e migração da lavoura para novas áreas férteis de floresta, num ciclo predatório que se tornou prática agrícola comum e que permanece em uso até os dias atuais. A mão-de-obra para tal empreitada, inicialmente indígena, logo foi substituída pela escravização de africanos, pois o tráfico negreiro era uma dupla fonte de extração de lucros: no comércio dos escravos e na produção agrícola.

O tráfico negreiro permaneceu ininterrupto mesmo após a independência, em 1822. Estima-se que até 1850 tenham sido trazidos cerca de quatro milhões de escravos (Carvalho, 2002).

O mesmo autor destaca que a escravidão, além de uma tragédia humana, significou também uma tragédia para a cidadania, pois a sociedade colonial era escravista de alto a baixo ...(.) ... O Estado, os funcionários públicos, as ordens religiosas, os padres, todos eram proprietários de escravos..(...)... era tão grande a força da escravidão que os próprios libertos, uma vez livres, adquiriam escravos. Os escravos eram a melhor garantia para a obtenção de hipotecas.

A população legalmente livre não gozava de direitos civis, dependia dos grandes proprietários para morar, trabalhar e defender-se contra o arbítrio do governo e dos outros proprietários.

Para Sérgio Buarque de Holanda está aí a origem do “agrarismo” da sociedade brasileira. Esta corrente de pensamento destaca o papel central dos proprietários de terras na manutenção da ordem social e na defesa da integridade territorial, tanto na administração colonial como no império. Com a emancipação política, estes fortes vínculos “privatistas” continuaram a existir, impedindo o pleno desenvolvimento do Estado. Já para a corrente marxista, não existia esta contradição público x privado. O Estado seria um instrumento

para a implementação das políticas de interesse da classe dos proprietários de terra (Sodré, 1963 apud Silva, 1996).

Assim, o Brasil-Colônia se caracterizou pela presença de um poder público “privatizado”, pela grande propriedade fundiária, pela monocultura de exportação e pelo trabalho escravo.

E foi sob um poder público controlado pela aristocracia rural que se formulou a Lei de Terras de 1850, que compunha outra importante estratégia de intervenção do Estado no Brasil Rural.

Regularização fundiária e ocupação de terras

A estratégia da regularização fundiária foi materializada pela Lei de Terras de 1850, que foi a primeira legislação agrária do Brasil independente.

O fracasso da regularização fundiária é freqüentemente apontado como causa decisiva das desigualdades sociais e obstáculo, mesmo nos dias atuais, ao desenvolvimento do país. Foi a primeira grande oportunidade perdida para a construção de um projeto nacional fundado na equidade patrimonial.

A não realização da regularização fundiária é um exemplo do que Rodrigues (1997:117) chama de “não-decisão”, isto é, “um afastamento da agenda decisória de políticas governamentais de tudo que possa ameaçar e prejudicar a estabilidade do sistema”. Neste caso o sistema latifundiário e escravista.

Caminho oposto seguiria os Estados Unidos, que com a guerra de secessão derrota a mentalidade latifundiária e escravista, e se orienta para um processo de desenvolvimento do mercado interno, em que a pequena propriedade familiar seria uma peça fundamental. O Homestead Act de 1862 foi a estratégia utilizada para viabilizar este processo. Como observou Feinmann (2003), o Sul dos Estados Unidos era dominado por uma aristocracia de exportadores de matérias-primas que não precisava de um “país”, de um mercado interno, enquanto o Norte buscava a industrialização, o crescimento do mercado interno, precisava de um país.

Um amplo estudo sobre a Lei de Terras de 1850 foi realizado por Silva (1996), o qual foi a base para a elaboração desta seção.

A Lei de 1850 foi promulgada num período em que estava disseminada a posse ou ocupação como única forma de apropriação de terras. Desde a independência, quando foi extinto o regime de sesmarias, não existia regulamentação agrária. Era a situação ideal para os grandes proprietários: regime de posse e escravidão.

Crescia a importância da cafeicultura e diminuía a dos cultivos tradicionais de cana-de-açúcar, algodão e tabaco, deslocando o centro da economia do Nordeste para o Centro Sul. E a cafeicultura, assim como os cultivos tradicionais, também possuía um forte caráter predatório em relação ao meio ambiente, avançando continuamente em busca de novas terras férteis. Daí não haver urgência, para as elites rurais, em aprovar qualquer ordenamento jurídico que impedisse a apropriação livre das terras.

A cafeicultura se tornaria a base para a consolidação do Estado nacional, num processo paralelo à regulamentação fundiária.

Tradicionalmente a Lei de Terras é vista como um complemento à Lei Euzébio de Queiroz, que proibiu o tráfico negreiro e trouxe a perspectiva, ainda que distante, do fim da escravidão. Assim, seria uma estratégia para impedir que os futuros libertos tivessem acesso a terra, o que poderia levar a uma crise de falta de mão-de-obra.

Embora concordando com a interpretação tradicional da lei, Silva (1996) destaca também a intenção normatizadora presente na lei, representando uma tentativa de demarcar as terras devolutas e, assim, normalizar o acesso à terra por parte dos particulares, colocando ordem ao caos então vigente.

Sob este ponto de vista, seria uma estratégia de substituição gradual da mão-de-obra escrava para o trabalho livre. Com a demarcação das terras devolutas o governo imperial poderia vendê-las e com os recursos obtidos financiar a imigração estrangeira.

Os aspectos mais importantes da lei incluíam:

- a aquisição de terras devolutas só poderia ser feita por meio da compra.
- a revalidação das sesmarias ou outras concessões do governo geral ou provincial.
- a legitimação das posses mansas e pacíficas.
- em caso de disputa entre posseiros e sesmeiros, o critério mais importante seria sempre favorecer aquele que efetivamente cultivasse as terras.
- o governo fixaria os prazos para a medição de posses e sesmarias.

- os possuidores que não realizassem a medição perderiam os benefícios da lei, porém, continuariam com o direito de se manterem na posse.

- ao governo caberia realizar a medição das terras, respeitando os prazos legais.

- ficava o governo autorizado a vender terras devolutas quando julgasse conveniente.

- os recursos financeiros provenientes da venda das terras seriam aplicados nas medições de terras devolutas e na imigração estrangeira.

- foi extinto o imposto territorial.

O fracasso da regularização fundiária significou a continuação do costume secular da ocupação, com o estímulo extra da isenção de impostos trazida pela nova lei.

Na regulamentação da lei, em 1854, as oligarquias regionais obtiveram o controle do processo de sua aplicação. A discriminação das terras seria feita por um funcionário local, ao alcance de seu controle direto. Ressalte-se que a iniciativa para a demarcação deveria partir dos particulares, o que fez com que a lei se tornasse letra morta.

Assim, a estratégia não foi exitosa em seu principal objetivo: discriminar terras particulares e terras devolutas e com isso viabilizar um planejamento de uso das terras públicas, seja para estimular a imigração ou para atender aos escravos libertos.

Após 1891, já sob a constituição republicana, os estados tomaram para si esta tarefa e o processo de privatização das terras públicas se manteve, agora sob os desígnios do coronelismo.

O coronelismo era um acordo tácito entre o mandonismo local (paternalista ou coercitivo) exercido pelos coronéis e as oligarquias estaduais.

Com o coronelismo a violência no campo aumentou. As legislações estaduais estavam sob a tutela dos coronéis, pouco interessados na demarcação de terras devolutas.

O caso de São Paulo é uma amostra da perversa violência utilizada na apropriação de terras, com a sistemática dizimação dos povos indígenas para viabilizar o avanço da cafeicultura sobre as terras férteis do oeste. A grilagem de terras, inaugurada com a lei de 1850, tornou-se prática comum. A omissão do Estado nas décadas subseqüentes – denunciando sua conivência com os interesses privados – significou o abandono de

qualquer pretensão de controle sobre a apropriação das terras públicas. Consumou-se definitivamente a lei do mais forte. O problema não era mais a documentação e sim a defesa da terra, tendo aí o coronelismo um papel fundamental. Seu poder só iria declinar a partir da primeira reforma constitucional em 1926, quando aumentou o poder de intervenção do governo federal nos estados.

A lei de 1850 havia consagrado a via administrativa como instância para regularizar a propriedade da terra, dispensando a necessidade de escritura pública. Considerava a terra devoluta como pertencente ao domínio público do Estado e a compra como o único meio de acesso.

O código civil de 1916 passou a considerá-la, ainda que de forma subliminar, como pertencente ao patrimônio privado do Estado, estando portanto sujeita, como as demais terras particulares, ao acesso pelo usucapião. Ficava assim respaldada legalmente a estratégia secular de apropriação privada das terras públicas.

Em síntese, a estratégia da classe dominante – a ocupação – prevaleceu sobre a estratégia governamental de regularização e controle das terras públicas. A aristocracia rural teve uma participação dinâmica na formulação das estratégias governamentais, moldando-as de forma a não prejudicar sua própria estratégia de ocupação e grilagem das terras públicas e mais que isso, propiciando mecanismos de permanência legal nestas terras ocupadas.

O Estado sempre adaptou a legislação ao fato consumado da invasão e grilagem das terras públicas. E, como bem observou Silva (1996:315) “em nenhum momento cogitou o Estado de ser ressarcido dos bens de que fora espoliado, por meio da punição dos responsáveis pelos fatos: os falsos posseiros ou sesmeiros”.

Em 1978 o Brasil ainda não possuía um cadastramento completo das terras públicas (Zanata, 1978) e hoje ainda restam muitas áreas indígenas a serem demarcadas. A Amazônia ainda está à mercê de madeireiros, grileiros e garimpeiros.

Imigração

A estratégia da imigração foi implementada em dois períodos diferentes, com dois objetivos distintos. No período colonial os objetivos eram ligados à ocupação e defesa dos

territórios nas regiões fronteiriças do norte e do sul do país. Para isso, o Estado ofereceu facilidades de transporte, demarcou previamente as terras em pequenas parcelas e forneceu ferramentas, insumos e animais de trabalho. Foram então trazidas famílias de camponeses açorianos, que formaram núcleos homogêneos e sem trabalho escravo, fato inédito até então no país (Prado Junior, 1978). Está aí a origem da pequena propriedade no sul do país.

Com a chegada da corte real ao Brasil a imigração passa a ser vista também como um instrumento delineador das características do povo brasileiro, até então determinada majoritariamente pelo fluxo de escravos africanos. É sob esta perspectiva que se formam os núcleos coloniais alemães, suíços e açorianos em Santa Catarina, no Rio de Janeiro e no Espírito Santo.

A outra modalidade de corrente imigratória teve início por volta da década de 1840 e não estava fundada em interesses estratégicos ou populacionais e sim na necessidade de mão-de-obra para a expansão da economia cafeeira (Szmrecsányi, 1998). No ano de 1855 existiam em São Paulo 2,6 mil fazendas de café, que utilizavam os serviços de 62,2 mil homens livres - agregados e camaradas - e 55,8 mil escravos (Taunay, s/d apud Silva, 1996). A perspectiva do fim da escravidão colocava a necessidade imperiosa de trazer novos braços para a lavoura.

Em 1847 haviam chegado os primeiros colonos para trabalhar no novo regime de parceria, em que o pagamento se fazia em função do valor da colheita. Como os custos da imigração corriam por conta do imigrante, que era financiado pelo fazendeiro, os colonos e suas famílias contraíam débitos irresgatáveis, criando uma situação próxima da escravidão. Os conflitos não tardaram e com eles as primeiras greves de trabalhadores rurais do país e o protesto das representações diplomáticas dos países de origem. A situação se resolve com o governo assumindo inteiramente as despesas de transporte dos colonos, que ficavam assim sem débitos com os fazendeiros.

Com isso o fluxo de imigrantes italianos se tornou intenso a partir de 1880, atendendo as necessidades crescentes da lavoura cafeeira em expansão. Foi esta a origem do colonato paulista, que se expandiu durante todo o período republicano, apesar de não existir uma política de assentamento de colonos em terras devolutas. A pequena propriedade em São Paulo somente surgiria com o parcelamento das grandes propriedades, que se observou após a Primeira Guerra Mundial (Silva, 1996).

No período entre 1884 e 1920 entraram no Brasil cerca de três milhões de imigrantes, sendo que 1,8 milhão se dirigiram para São Paulo. Em São Paulo, além da lavoura cafeeira, se fixaram também na capital, empregando-se na indústria e no comércio.

Os imigrantes impulsionaram o crescimento do estado e da capital de São Paulo, mas depois da Primeira Guerra Mundial o governo mudou sua posição em relação a eles, passando a considerá-los agitadores e insufladores do operariado nacional. O governo instituiu então uma legislação pela qual as empresas tinham que contratar pelo menos dois terços de operários nacionais. Isto se refletiu diretamente no fluxo imigratório que passou da média de 110 mil/ano na última década do Século XIX para cerca de 10 mil/ano no período de 1936-40. A migração interna do Norte e Nordeste para o Sudeste intensificou-se a partir de então, e a composição da classe operária deixou de ser predominantemente estrangeira (Carvalho, 2002).

Modernização da agricultura

As marcas da modernidade no Brasil se evidenciam principalmente a partir da década de 1960, refletidas nas altas taxas de crescimento populacional e de urbanização e no incremento da industrialização.

A modernização tecnológica da agricultura é o resultado da incorporação contínua de novas variedades, ferramentas e insumos, que resultam em crescimento da produção e produtividade. No Brasil este processo ocorreu de forma lenta e gradual até meados dos anos 1960, incrementando-se no período 1965-80, a partir de uma ampla estratégia governamental que promoveu uma eficaz articulação entre a indústria de insumos e os sistemas de crédito, ensino, pesquisa e extensão rural. A agricultura se incorporou ao conceito de cadeia produtiva, comprando insumos da indústria e fornecendo matéria-prima para outros ramos industriais. Graziano da Silva (1987) mostrou que as trocas efetuadas entre agricultura e indústria no período 1939-1980 passaram de 10% a 38,7% do valor bruto da produção.

A modernização da agricultura requereu a utilização de insumos importados em sua fase inicial e posteriormente, com a substituição das importações pela produção interna

destes insumos, formaram-se os diferentes complexos agroindustriais. Com a inserção definitiva da agricultura também à jusante da cadeia produtiva, deslocou-se também o eixo dinâmico da agricultura do mercado externo para o mercado interno, (Carmo, 1996).

A agricultura resultante deste processo consolidou a utilização do pacote tecnológico da Revolução Verde, com enormes impactos sociais e ambientais. Este modelo de desenvolvimento teve um caráter excludente em relação aos pequenos e médios agricultores, em função das escalas mínimas de produção exigidas, as quais as pequenas propriedades não se ajustavam, e devido também a falta de acesso destas ao crédito rural. Segundo Pinto (1980) apud Ciprandi & Neto (1996), na década de 1970 apenas 20% do total de estabelecimentos rurais foram beneficiados pelo crédito rural, a maioria representada por médios e grandes produtores. Kageyama & Graziano da Silva (1983) apresentam estimativas de que nesta mesma década cerca de 15 milhões de pessoas deixaram o campo, dirigindo-se principalmente para as grandes metrópoles do Centro-Sul.

Do ponto de vista ambiental, o processo de modernização da agricultura brasileira teve como conseqüências um intenso desmatamento, tanto nas áreas férteis ocupadas pela mata atlântica, quanto nas áreas de cerrado, viabilizadas pela correção química dos solos. O desmatamento e a motomecanização aceleraram enormemente os processos de erosão dos solos, além de causarem perdas de valor incalculável em nossa biodiversidade. O uso indiscriminado de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos principalmente) produziu contaminação ambiental e intoxicações em milhares de trabalhadores rurais. A questão agroambiental tornou-se, devido à magnitude destes impactos, a grande impulsionadora dos debates em torno de uma agricultura sustentável (Pinto, 1998).

Em que pese o avanço extraordinário na produção agrícola brasileira resultante da estratégia modernizadora, colocando o Brasil na posição de potencia agrícola mundial, não houve um crescimento socialmente equilibrado nem da produção nem tampouco do consumo, como mostrou Carmo (1996) ao estudar a reestruturação do sistema agroalimentar resultante da modernização.

Assim como as demais estratégias vistas até aqui, a modernização da agricultura também serviu aos interesses do grande capital, que modernizou seu parque produtivo e se capitalizou o suficiente para enfrentar sem perdas significativas a crise do sistema de subsídios ao crédito rural da década de 1980.

Com a globalização da economia dos anos 90 o agora denominado agronegócio brasileiro adotaria uma estratégia, gestada no próprio mercado, para a manutenção do crescimento e dos lucros: a maximização da competitividade econômica, que veremos mais adiante.

Lutas Sociais

Como legado do período de 430 anos que vai do Brasil-Colônia até o final da primeira República, em que o poder do Estado e das elites rurais se confundia, ficou uma população com 76% de analfabetismo, inexistência de uma opinião pública ativa e ausência de um eleitorado amplo e esclarecido. Na assistência social o Estado era praticamente ausente, ficando para as associações civis, principalmente religiosas, a quase totalidade dos serviços prestados em saúde, auxílio funerário, empréstimos e pensões. Pela Constituição republicana de 1891, o Estado não tinha sequer a obrigação de prestar serviços de educação primária à população (Carvalho, 2002).

As oligarquias rurais eram um empecilho à expansão dos direitos civis e políticos. É contra esta oligarquia que o movimento tenentista se volta a partir de 1922 e que culmina com a revolta de 1930. Apesar de ser um movimento de caráter corporativo, contribuiu para lançar o país no caminho da modernidade, da construção de um projeto nacional. Ganham força, então, as lutas sociais, uma estratégia da sociedade civil para a conquista de direitos sociais básicos.

As revoltas populares mais importantes do século XIX e início do século XX foram em áreas rurais. Foram os casos da Revolta dos Cabanos (1832), denominação de pequenos agricultores e índios na fronteira de Pernambuco e Alagoas; da Balaiada (1838) no Maranhão; da Cabanagem (1835), no Pará; de Canudos (1896), no interior da Bahia, tão bem descrita por Euclides da Cunha em *Os Sertões* e a do Contestado, no Paraná, que foi uma luta pela propriedade da terra (Carvalho, 2002).

No período 1930-64 desenvolvem-se as forças sociais, inicia-se a industrialização, surgem os movimentos operários na cidade e no campo, amadurecem os debates em torno da construção de um “país”. Ganham força, então, as reivindicações em torno da necessidade das chamadas reformas de base, incluindo a reforma agrária.

Celso Furtado considera o período que vai do final do primeiro governo de Vargas até o começo da ditadura militar como extraordinariamente significativo para o país, dada a ebulição política e o rico debate em que as grandes questões nacionais vieram à tona. “Era uma coisa empolgante, o país se industrializando, se transformando, incorporando massas de população à sociedade moderna” (Furtado, 2003).

É a partir daí que a população camponesa se organiza para conquistar direitos sociais, principalmente com relação à secular luta pela terra. E esta organização se dá em torno dos partidos de esquerda e da Igreja Católica, que sempre teve forte influência no campo. Em 1955, no Nordeste, são criadas as Ligas Camponesas, primeiro movimento social rural com forte expressão política nacional. Estas eram organizadas juridicamente sob a forma de sociedades civis e por isso não estavam sujeitas ao controle governamental exercido pelo Ministério do Trabalho. Em 1960/61, o líder do movimento, Francisco Julião, visita duas vezes Cuba, assustando não somente os latifundiários como também o governo americano, que passa então a dirigir pessoal e recursos da Aliança para o Progresso ao Nordeste brasileiro (Carvalho, 2002).

O declínio político das Ligas Camponesas ocorre na medida em que o governo estimula a criação de uma grande estrutura sindical e previdenciária no campo, por meio da promulgação, em 1963, do Estatuto do Trabalhador Rural. Em 1964, já existiam 26 federações e 263 sindicatos filiados à Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag).

Apesar da subordinação destes sindicatos ao Ministério do Trabalho, a estrutura sindical estava legalmente organizada e vivia-se um período de plena liberdade política. Os trabalhadores rurais tinham voz ativa nos debates em torno das reformas de base – agrária, fiscal, bancária e educacional – e estavam articulados com os setores de esquerda na luta para a implementação destas reformas, criando pânico nas elites rurais.

Um decreto presidencial de Goulart, desapropriando as terras que estavam às margens de ferrovias e rodovias federais e de barragens de irrigação, seria um dos estopins para o golpe militar de 1964. Com ele, o processo de reconstrução do Brasil é desmantelado e tem início um período de 20 anos de obscurantismo, de censura, de desmobilização, de ausência de debates.

A modernização da agricultura foi a principal estratégia de desenvolvimento rural implementada pelo regime militar, a qual analisaremos mais adiante.

Nos anos 70, os trabalhadores rurais rearticulam a luta social no campo, que se orienta a partir de três eixos: i) as reivindicações dos trabalhadores rurais assalariados permanentes e temporários, que buscam aumento de salários e melhoria nas condições de trabalho. Em São Paulo, este segmento se localiza principalmente ao redor das explorações de cana-de-açúcar e laranja. ii) a busca de melhores condições de produção e comercialização (crédito rural e política de preços) por parte dos agricultores familiares. iii) a luta pela posse da terra, que agrega trabalhadores sem terra (posseiros, pequenos arrendatários, parceiros e filhos de minifundistas) e pequenos proprietários expulsos pela construção de represas hidroelétricas (Chonchol, 1994). A luta dos agricultores familiares e dos sem-terra ganharia expressão nos anos 90 e se tornaria objeto de políticas públicas específicas do governo federal.

O Movimento dos Sem Terra surgiu em 1979, em Santa Catarina, difundiu-se pelo país nos anos 80 e se tornou, nos anos 90, o movimento popular mais importante em nível nacional. Sua principal estratégia de atuação “é a ocupação de terras improdutivas, públicas ou privadas, criando um fato político que leva a pressionar os órgãos públicos a negociarem com o movimento e a promoverem seu assentamento definitivo na terra, através da concessão de títulos de posse (Gohn, 1997: 144)”.

Ao reincorporar milhares de trabalhadores rurais na vida política, utilizando-se do legítimo direito de organização, o MST traz uma significativa contribuição ao processo democrático. Contribui também com a formação de uma consciência política no meio rural, ao colocar a educação como tema central do movimento, desenvolvendo um projeto pedagógico próprio, de orientação humanista, que busca a valorização do homem e da vida no campo.

Seu cuidadoso planejamento para a realização das ocupações e para organizar a produção e comercialização nos assentamentos o diferencia dos tradicionais movimentos sociais tanto rurais como urbanos. No período 1990-96, o movimento contabilizava um total de 518 ocupações, envolvendo mais de 150 mil famílias.

Previdência rural

O Estatuto do Trabalhador Rural, criado em 1963, estendeu ao campo a legislação social e sindical. Com ele foi instituído o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural), que era financiado por meio de uma contribuição de 1% incidente sobre o valor dos produtos agropecuários comercializados. O Funrural estipulava, para os trabalhadores rurais, benefícios que obedeciam basicamente à mesma estrutura atualmente em vigor: aposentadoria por invalidez e velhice, pensão aos beneficiários em caso de morte, assistência médica e complementar, auxílio-funeral e auxílio-doença. O trabalhador rural não contava, no entanto, diferentemente dos trabalhadores urbanos, com aposentadoria por tempo de serviço. Eles obtinham a aposentadoria após os 65 anos de idade, que era correspondente a 50% do valor do maior salário mínimo então vigente no País. Havia cobertura de acidentes de trabalho tanto para os trabalhadores como para os empregadores rurais.

Dificuldades de operacionalização e insuficiência de recursos levaram esta primeira tentativa de previdência rural ao fracasso.

Somente em 1971, no auge da repressão, no governo Médici, ocorreu a consolidação de uma expansão limitada da cobertura previdenciária ao meio rural. No entanto, este processo ainda estava caracterizado por uma evidente disparidade em favor da população urbana. O financiamento e administração dos fundos eram separados do INPS (atual INSS). Os proprietários e os trabalhadores rurais não recolhiam qualquer contribuição ao fundo, cujos recursos eram obtidos com um imposto sobre produtos rurais (como formulado em 63), que acabavam sendo repassados aos consumidores. Havia ainda um imposto sobre as folhas de pagamento de empresas urbanas, cujos custos também eram repassados aos consumidores.

O sistema trouxe aos trabalhadores rurais o direito a aposentadoria e pensão, além de assistência médica. Os benefícios e a assistência médica eram gerenciados pelos sindicatos rurais. Em muitos municípios o médico do sindicato era o único médico disponível, e atendia também os proprietários. (Carvalho, 2002).

A incorporação dos trabalhadores rurais ao INSS viria somente com a Constituinte de 1988. Regulamentada em 1991, a aposentadoria rural tornou-se uma importante

estratégia para a elevação no nível de renda no meio rural, com reflexos diretos na qualidade de vida do homem do campo. Desta forma, a Constituição promulgada em 1988 pode ser considerada como um ponto de referência, uma vez que introduziu transformações substanciais, tais como o princípio básico de universalização e a equivalência entre os benefícios rurais e urbanos, com um piso unificado e igual a um salário mínimo, que eliminou, em parte, as assimetrias ainda presentes no sistema anterior. Foi reduzida a idade mínima para concessão de aposentadoria por velhice ao trabalhador rural, fixada em 60 anos para o sexo masculino e em 55 anos para o sexo feminino, além da equiparação das condições de acesso à previdência para homens e mulheres. Tais medidas afetaram de maneira significativa tanto a renda monetária da população residente no setor rural quanto ao seu nível de bem-estar.

David et alii (1999), em cujo estudo baseamos a elaboração desta seção, estudaram o impacto das aposentadorias rurais sobre a renda e o bem estar da população rural. Um primeiro impacto constatado a partir da regulamentação da legislação em 1991 foi o aumento do número total de benefícios previdenciários rurais. No período 1991-94, 2,2 milhões de novos benefícios foram concedidos, elevando para 6 milhões o número de beneficiários rurais em todo o país. Isto significou uma injeção de R\$ 260 milhões de reais no combate à pobreza. Com base em dados da PNAD os autores constataram um crescimento de 21% no número de domicílios rurais com rendimentos oriundos da previdência rural. Em 1996, 30% dos domicílios rurais tinham esta fonte de renda, sendo que 45% deles possuíam uma renda total inferior a 2 salários mínimos.

Em termos individuais, o número de pessoas residentes na zona rural que passaram a receber benefícios do INSS cresceu 38%, passando de 2,2 milhões para 3,1 milhões. Isto significa que 10% da população total tiveram sua renda significativamente incrementada pelos benefícios previdenciários, com enorme alívio em sua condição de pobreza.

Os autores analisaram ainda os impactos da previdência rural no bem-estar das famílias rurais, com base na análise da qualidade das moradias, no acesso a bens de consumo e na frequência escolar infantil. Concluíram que “(...) o incremento da renda monetária dos domicílios proporcionado pela nova legislação implicou não somente em um aumento do poder de compra, que possibilitou o acesso destes domicílios ao consumo de bens anteriormente inacessíveis, mas também em uma rede de segurança que permitiu a

alocação de eventuais excedentes na melhoria das condições dos domicílios e na educação dos menores em idade escolar” (David et alii, 1999:31).

Mas ressaltam que “os efeitos da universalização previdenciária sobre o número de pobres rurais também tende a ser único. Isso quer dizer que, em um primeiro momento, o aumento de renda real das famílias beneficiadas determina uma melhoria das suas condições de vida mas, como isso não representa uma transformação estrutural, capaz de eliminar as verdadeiras causas da pobreza no campo, o número de pobres tende rapidamente a se estabilizar e, a partir daí, pode até mesmo aumentar (David et alii, 1999:67)”.

Descentralização administrativa

O processo de redemocratização brasileiro teve como um de seus marcos a promulgação da Constituição de 1988, e com ela veio a diretriz de descentralização das ações governamentais. Os municípios passaram a ter uma maior autonomia política, administrativa e financeira, e, em contrapartida, passaram para o seu âmbito os principais serviços públicos básicos. A esse processo de transferência da gestão dos serviços denominou-se “Municipalização”. Na agricultura, a municipalização consiste:

“na integração das ações voltadas para o setor, sob coordenação do município, tornando o Desenvolvimento Rural parte inseparável do seu Desenvolvimento Sócio-Econômico, evitando duplicidade e superposição de ações e tornando os serviços públicos disponíveis localmente mais eficientes, democráticos e descentralizados, através da participação da sociedade nas decisões e acompanhamento de suas atividades. (...) parte do princípio de que é no âmbito do município onde as pessoas encontram as melhores condições para o efetivo exercício da cidadania nas dimensões política, econômica e social (SAA-RS, 1996:7).

Em São Paulo o processo de municipalização é iniciado a partir de 1990, quando é publicado um Decreto criando o Sistema Estadual Integrado de Agricultura. A adesão ao sistema é livre e efetuada através de convênios específicos entre as Prefeituras e a Secretaria da Agricultura e Abastecimento (SAA). A instalação de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural é um pré-requisito para a celebração do convênio. Os convênios prevêm o repasse, pelo Estado, de recursos financeiros para a contratação de técnico de

nível superior, assessoria técnica e treinamento de recursos humanos. Ao município compete a alocação de técnicos de nível médio e de apoio, instalação ou colaboração na manutenção das instalações da SAA existentes e a execução de projetos municipais compatíveis com o plano de desenvolvimento aprovado (CATI,1991).

Em 1994, a CATI, o órgão de extensão rural paulista, já trabalhava em convênio com 263 municípios, ou seja, cerca de 50% das Casas da Agricultura então existentes.

A municipalização estimulou também a criação de secretarias municipais de agricultura, melhorando a oferta de serviços ao meio rural. Criou-se, assim, um novo ambiente institucional com centenas de Secretarias Municipais de Agricultura e de Conselhos Municipais e Regionais de Desenvolvimento Rural.

Estas secretarias e conselhos terão papel fundamental na estratégia de fortalecimento da agricultura familiar, que veremos a seguir.

Fortalecimento da agricultura familiar

Ao se examinar os países capitalistas avançados, observa-se que a grande maioria dos seus estabelecimentos rurais é de natureza familiar (Abramovay, 1991). A existência de grandes fazendas e assalariados agrícolas pode ser considerada um indicador de subdesenvolvimento (Veiga, 1997). Este é um referencial importante para a compreensão da importância da reforma agrária no desenvolvimento rural brasileiro, na medida em que, além de ser um importante mecanismo para a emancipação social de uma parte significativa das populações pobres do campo, representa também uma opção estratégica fundamental para o crescimento econômico do país (FAO/INCRA, 1996).

Fortalecer a agricultura familiar significa privilegiar o crescimento com recursos locais (principalmente o capital humano e social), valorizando os empreendedores de dentro da comunidade e dinamizando a economia local. A proteção ao meio ambiente será mais eficaz tendo pessoas que trabalhem e morem nas comunidades rurais e estejam comprometidas com a sua conservação (Bird & Ikerd, 1994). Estratégias de crescimento com recursos locais (growth-from-within policies) valorizam o capital humano, geram emprego e elevação de renda. Representam “uma alternativa ao modelo do agribusiness, de

baixos salários, importância cada vez menor da instrução, comunidades rurais decadentes e declínio geral da qualidade de vida” (Reich, 1991:35-52 apud Bird & Ikerd, 1994:110).

As experiências dos assentamentos rurais⁷ em diversos Estados brasileiros confirmam esta tese ao mostrar que a dinâmica gerada por estes núcleos familiares de produção reflete diretamente no comércio e em toda a economia da região, evitando o êxodo rural e atraindo pessoas de outros lugares, em função das oportunidades de emprego criadas (Bergamasco & Norder, 1996; Folha de S. Paulo, 08/9/98).

É possível uma definição precisa do que sejam os assentamentos rurais, o mesmo não ocorrendo com a agricultura familiar como um todo. Estudos de Kageyama & Bergamasco (1989/90) revelaram a sua grande diversidade, ao enfocá-la a partir das relações de trabalho predominante na exploração agropecuária. A partir da presença e do peso relativo do trabalho externo contratado, propuseram uma classificação segundo a qual existiriam agricultores “familiares puros”, isto é, que não contratam nenhum tipo de trabalho externo à família, agricultores familiares que contratam empregados temporários e agricultores familiares que contratam mão-de-obra permanente.

Bergamasco (1993), em um trabalho complementar, concluiu que (em 1980) 60% dos estabelecimentos agrícolas brasileiros e 40% dos paulistas eram “familiares puros”. O conjunto da agricultura familiar era responsável por 50% do valor da produção agropecuária nacional e 35% no Estado de São Paulo.

Estudos posteriores de Bergamasco (1995) indicaram que em 1989, do total da mão-de-obra ocupada na agricultura brasileira, 58% eram trabalhadores familiares, que em sua maioria (83%) trabalhavam em culturas permanentes ou temporárias. Mais de um quarto (27%) desta mão-de-obra familiar é constituída por mulheres; e com relação a idade, 50% da mão-de-obra familiar é constituída por jovens com menos de 30 anos. Quanto ao grau de escolaridade, o estudo apontou que a grande maioria da população ocupada na agricultura brasileira é semi-analfabeta, e no segmento familiar especificamente, cerca de 35% das

⁷ Os assentamentos rurais são “*unidades de produção agrícola criadas por meio de políticas governamentais visando o reordenamento do uso da terra, em benefício de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra. (...) representam uma importante iniciativa no sentido de gerar empregos diretos e indiretos a baixo custo e para estabelecer um modelo de desenvolvimento agrícola em bases sociais mais equitativas*” (BERGAMASCO & NORDER, 1996:7-8).

peças não possuem qualquer tipo de escolaridade. Somando-se a este contingente o outro que tem apenas o primário incompleto, chega-se a quase 70% das pessoas.

Já em recente trabalho da FAO/INCRA, o critério para considerar um estabelecimento não-patronal era a inexistência de empregados permanentes e que utilizasse no máximo cinco temporários em algum mês. Aliando este critério com a Renda Monetária Bruta, medida em salários mínimos, o estudo concluiu que 68% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros eram não-patronais, ocupando 21% da área total e com 54% do pessoal ocupado. A agricultura familiar foi caracterizada a partir de três segmentos: um segmento consolidado (1,5 milhão de estabelecimentos), um de transição (2,5 milhões) e uma franja periférica (2,5 milhões). O estudo recomenda que a categoria intermediária (transição) seja foco de políticas governamentais específicas, de modo a fortalecê-la. Para a franja periférica, que apresenta uma área média de oito hectares e três pessoas ocupadas, a reforma agrária é o caminho indicado para sua viabilização econômica (FAO/INCRA,1995; Veiga, 1995).

O relatório da FAO/INCRA traz ainda uma síntese com as principais características das formas patronal e familiar de produção, reproduzida no Quadro 5.

Quadro 5. Comparativo entre os modelos patronal e familiar de agricultura.

Modelo Patronal	Modelo Familiar
Completa separação entre gestão e trabalho	Trabalho e gestão intimamente relacionados
Organização centralizada	Direção do processo produtivo assegurada diretamente pelos proprietários
Ênfase na especialização	Ênfase na diversificação
Ênfase em práticas agrícolas padronizáveis	Ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida
Trabalho assalariado predominante	Trabalho assalariado complementar
Tecnologias dirigidas à eliminação das decisões “de terreno” e de “momento”	Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo

Fonte: FAO/INCRA (1995:2).

Ao instituir o PRONAF, o Governo Federal caracterizou os agricultores familiares como sendo aqueles que exploram a terra na condição de proprietários, assentados, arrendatários, posseiros ou parceiros e que: i) utilizam a mão-de-obra familiar e até dois empregados permanentes; ii) tenham no mínimo 80% da renda familiar originária da exploração agropecuária, pesqueira e ou extrativa; iii) residam na propriedade ou próximo

dela; iv) detenham, a qualquer título, área no máximo igual a quatro módulos rurais. A proposta do programa é atuar na melhoria das condições de vida do agricultor familiar, promovendo o acesso destes a segurança alimentar, a educação, a saúde, a habitação, ao lazer e ao vestuário.

Maximização da competitividade econômica

A alta capacidade de intervenção do Estado no setor agrícola durante o período da modernização conservadora ficou comprometida em meados da década de 1980, em virtude da crise da dívida pública e do agudo processo inflacionário. Com isso, cessaram as possibilidades de manutenção do crédito rural subsidiado e da política de garantia de preços mínimos. A saída para a crise foi buscada com a adoção de medidas liberalizantes para o mercado e com o início da reforma do Estado, buscando a redução do déficit público por meio da redução da máquina administrativa estatal. Estas duas vertentes do processo de ajustes alinhavam-se, assim, aos preceitos do ideário neoliberal e se firmariam com tamanha magnitude nos anos 90, que alguns autores o denominariam “pensamento único”. Na máquina estatal voltada à agricultura, é o início do desmonte das estruturas federais e estaduais de pesquisa e extensão rural, que haviam sido fundamentais na estratégia de modernização e que agora também deveriam iniciar um novo ciclo, buscando novas missões institucionais e novas estratégias de ação para o novo cenário que se desenhava.

Do lado da produção, a agricultura brasileira se ajustou a este novo cenário buscando formas alternativas de capitalização, que foram viabilizadas pela combinação de um forte aumento na produtividade, redução de custos e venda de ativos. O resultado foi um elevado índice de desemprego, uma redução no número de estabelecimentos e queda no preço das terras.

Com isso, agravaram-se os indicadores sociais no campo. O Censo Agrícola de 1996 aponta uma redução de 23% no pessoal ocupado na agricultura no período 1985-96, e um aumento de 30% na produção do setor. Dos 5,5 milhões de postos de trabalho perdidos, 4,1 milhão estariam no segmento da agricultura familiar (Dias & Amaral, 2001).

Segundo os mesmos autores, medidas sociais compensatórias ou de legitimação, na linguagem de Claus Offe, se materializariam por meio de programas como o Pronaf,

Reforma Agrária e Previdência rural. Era uma forma de atenuar os enormes impactos sociais gerados pela nova estratégia de maximização da competitividade desenhada pelo mercado e apoiada pelo governo.

O novo modelo de financiamento da agricultura se delineou a partir de uma parceria de risco entre os produtores agrícolas, a agroindústria, as cadeias varejistas e o segmento fornecedor de insumos e serviços. A redução de custos foi a pedra angular deste novo modelo. E ela foi obtida com a abertura dos mercados, que envolveu a liberalização das exportações agrícolas e a abertura do mercado de insumos, o que possibilitou a integração da agricultura brasileira com os mercados internacionais. O aumento da produtividade e a abertura dos mercados resultaram numa melhor relação de trocas para a agricultura, o que permitiu um crescimento sustentado da agricultura mesmo sem os subsídios governamentais do período anterior. Isto significa, por outro lado, que aqueles segmentos que não obtiverem ganhos expressivos de produtividade, encontrarão dificuldades crescentes para se manterem no mercado (Dias & Amaral, 2001).

Os mesmos autores destacam que:

“a liberalização comercial e a política cambial promoveram uma transformação radical dos preços relativos com uma forte redução dos preços dos alimentos em relação aos salários urbanos dos grupos de trabalhadores de baixa qualificação. Este ajustamento permite um crescimento da demanda por alimentos que encontra uma resposta equivalente do lado da oferta agregada do setor rural porque aqui também ocorre uma forte redução nos preços dos insumos, abrindo caminho para uma forte difusão das tecnologias mais modernas. A característica radical destes movimentos de preços relativos somada com a redução do programa de crédito oficial discrimina fortemente contra os produtores de tecnologia tradicional e de pequeno porte dando-lhes pouca chance de sobrevivência em tão curto espaço de tempo (Dias & Amaral, 2001:28)

Um balanço das estratégias inventariadas

O primeiro aspecto a destacar a respeito das estratégias que moldaram o Brasil Rural é com relação à iniciativa de sua formulação e implementação, que coube majoritariamente ao Estado. A sociedade civil foi protagonista em poucas ocasiões. A primeira quando grandes proprietários implementaram a estratégia da ocupação de terras

devolutas – o regime de posse -, incorporando aos seus ativos grandes extensões de terras que, posteriormente, com inúmeros artifícios jurídicos, jamais permitiram ao Estado sua retomada. O sucesso desta estratégia se reflete na alta concentração da posse da terra no Brasil e um exemplo específico pode ser observado no Pontal do Paranapanema, em São Paulo. Ali, os latifundiários-grileiros mantêm, há mais de um século, controle sobre terras devolutas que o Estado não consegue reaver. São mais de 500 mil hectares de terras ainda não discriminadas, como previa a Lei de Terras de 1850. No ano de 2003 o governo estadual fez uma oferta aos fazendeiros para que legalizassem suas posses mediante pagamento de 25% do valor de mercado.

O protagonismo da sociedade civil, do lado dos excluídos, surge com sua organização para o desencadeamento das lutas sociais, uma estratégia que teve êxito parcial, porém trouxe uma contínua, embora lenta, expansão dos direitos sociais no campo. Esta se refletiu em melhores condições de trabalho (principalmente para os chamados “bóias frias”) nos anos 1980 e, nos assentamentos rurais dos anos 90. Novamente o Pontal do Paranapanema nos mostra o sucesso parcial desta estratégia. No período de 1990 a 2001, os sem-terra realizaram 349 ocupações, conquistando cerca de 115 mil hectares e ainda induziram o governo estadual a iniciar, a partir de 1995, um processo de arrecadação de áreas julgadas devolutas, além de um plano de ações discriminatórias para identificar as áreas devolutas com mais de 500 hectares (Fernandes *et alii*, 2003).

O segmento patronal do mercado se beneficiou enormemente, por mais de duas décadas, da estratégia governamental de modernização tecnológica e se capitalizou o suficiente para liderar a atual estratégia de maximização da competitividade econômica, agora financiada com recursos do setor agroindustrial e de insumos.

O segundo ponto a destacar é o caráter predominantemente econômico das estratégias implementadas, com o segmento patronal, dos grandes proprietários, aparecendo como o maior beneficiário. Inicialmente foram contemplados com a concessão de sesmarias e a permissão do Estado para a utilização de mão-de-obra escrava por mais de três séculos. Com a Independência e o fim das sesmarias, avançaram vorazmente sobre as terras devolutas e expandiram enormemente suas áreas. Sempre tendo o Estado como instrumento, adequaram a legislação e impediram qualquer tentativa de retomada destas terras por parte do Estado. Já no final do século XIX, transferiram para o Estado o custo da

imigração, destinada a substituir a mão-de-obra escrava recém liberta, e se enriqueceram com a lavoura cafeeira instalada em terras apossadas e mão-de-obra estrangeira subsidiada.

Nos anos do milagre econômico brasileiro os grandes proprietários foram os principais beneficiários do crédito rural oficial, que viabilizou investimentos e até compra de novas terras. Nem mesmo a ditadura militar ousou enfrentá-los, não expandindo os direitos sociais trabalhistas e previdenciários para o campo nem realizando qualquer ação voltada para uma efetiva reforma agrária. A precária aposentadoria rural implantada em 1971 (meio salário mínimo) não onerava os fazendeiros empregadores e transferia aos consumidores os custos da previdência rural.

Com o fim do milagre econômico e a crise fiscal brasileira, articularam-se com o setor agroindustrial e de insumos em busca de maximizar a competitividade da produção, promovendo o corte de milhões de postos de trabalho. O Estado acompanha esta estratégia realizando uma reforma administrativa que direciona sua máquina administrativa para este fim.

Assim, verificamos que a maioria das estratégias foi de iniciativa do Estado, tiveram um caráter majoritariamente econômico e beneficiaram ostensivamente o segmento patronal do campo.

O conceito de seletividade de políticas públicas, que apresentamos no início deste capítulo, pode explicar o caráter fragmentado e desarticulado que permeia as políticas públicas brasileiras para o campo.

As medidas sociais compensatórias tiveram dois motivos geradores: a busca de legitimação do regime militar, que estendeu precários direitos previdenciários ao campo (1971) e as lutas sociais dos anos 80 e 90, que forçaram a implantação de programas governamentais de reforma agrária e de fortalecimento da agricultura familiar.

Idéias - Chave

A iniciativa de formulação e implementação das estratégias que moldaram o Brasil Rural coube majoritariamente ao Estado.

O protagonismo da sociedade civil, do lado dos excluídos, surge com sua organização para o desencadeamento das lutas sociais, uma estratégia que teve êxito parcial, porém trouxe uma contínua, embora lenta, expansão dos direitos sociais no campo.

A maioria das estratégias teve um caráter predominantemente econômico, com o segmento patronal, dos grandes proprietários, aparecendo como o maior beneficiário.

Na década de 90, o segmento patronal articulou-se com o setor agroindustrial e de insumos em busca de maximizar a competitividade da produção, promovendo o corte de milhões de postos de trabalho, e inaugurando uma nova etapa da modernização excludente.

CAPÍTULO IV

O DEBATE EM TORNO DE NOVAS ESTRATÉGIAS

No capítulo anterior vimos as estratégias que deram origem e as que consolidaram as desigualdades sociais no Brasil Rural. O debate em torno da necessidade de um novo modelo de desenvolvimento rural remonta aos anos 1970, quando ganharam consistência política as críticas em relação aos impactos ambientais e às condições de trabalho e pobreza imposta aos trabalhadores rurais. Nas duas últimas décadas, assistimos, em termos mundiais, a consolidação de um consenso em torno da necessidade de buscar um novo padrão de desenvolvimento, baseado na noção de sustentabilidade. O mesmo consenso não ocorre, no entanto, em relação às estratégias necessárias para alcançá-lo.

Assim, o objetivo deste capítulo é apresentar e analisar as estratégias inventariadas pela pesquisa e apontadas por diferentes instituições e autores como capazes de colocar o Brasil Rural no caminho do desenvolvimento sustentável. Além disso, permitirá a confecção de um instrumento de análise, de uma espécie de “gabarito”, com o qual analisaremos as estratégias de desenvolvimento rural em curso no Estado de São Paulo. Inicialmente vamos fazer uma breve análise das teorias de desenvolvimento, para em seguida apresentarmos o inventário das estratégias propostas para alcançá-lo.

Teorias de desenvolvimento

O caminho trilhado pelos países avançados para transformarem suas sociedades agrárias (pré-capitalistas) em sociedades de consumo de massa (capitalistas-industriais) foi objeto de estudos de diversos autores, dando origem a diversas correntes de pensamento. Partindo da análise formulada por Chilcote & Johnson (1983), identificamos duas grandes linhas de pensamento: de um lado a Teoria da Modernização e de outro a Teoria da Dependência. A primeira linha representaria o pensamento clássico do mundo desenvolvido, enquanto a segunda traria o enfoque dos países subdesenvolvidos, ou seja, uma tentativa de explicar os efeitos gerados pela modernização. O ponto em comum destas correntes de pensamento é a dimensão central da economia, daí a usual associação de desenvolvimento com crescimento econômico.

A teoria da modernização é um desdobramento da teoria das etapas do crescimento econômico de Rostow , que vê a transformação das sociedades tradicionais em sociedades de consumo de massa como um processo de etapas sucessivas. A teoria da modernização preocupa-se em descrever a trajetória desde o estágio de arranque até o alcance da modernidade. Tem como fundamento a geração massiva de desejo de aumento de consumo, provocado pelo contato com níveis de vida mais elevados do que o existente. Desta forma, o aumento das necessidades de consumo gera uma pressão por investimentos econômicos, os quais dependem da poupança nacional ou da atração ao capital estrangeiro (Lago, 1996).

Na América Latina, a modernização realizada a partir dos anos sessenta teve um caráter dependente e conservador; visto que se realizou com base na contratação de uma elevada dívida externa e beneficiou apenas as elites, conservando e aprofundando as desigualdades sociais. Sua difusão foi estimulada e viabilizada pelos capitais monopolistas, que são a expressão contemporânea do imperialismo. Esta expansão do capitalismo via capitais monopolistas era vista como inevitável na teoria marxista e representaria uma etapa necessária na trajetória das sociedades pré-capitalistas rumo ao socialismo.

A teoria da dependência é uma tentativa de explicar a incapacidade dos países do Terceiro Mundo em se desenvolverem economicamente, apesar de terem se engajado no processo de modernização. Sua tese central é a de que o sistema econômico mundial tem caráter altamente desigual na distribuição de poder e recursos, o que coloca a maioria das nações em uma posição dependente em relação às potências industriais. Assim, a diferença entre desenvolvimento e subdesenvolvimento não seria apenas uma questão de etapa ou estágio, mas de função ou posição pré-estabelecida pela divisão internacional do trabalho.

Portadora de um forte enfoque político do desenvolvimento, sem esquecer a dimensão central da economia, a questão da dependência gerou propostas de ação abrangendo a *tradição revolucionária* de Caio Prado Jr., a planificação estatal direcionada ao *desenvolvimento nacional autônomo* formulada por Celso Furtado e a perspectiva estruturalista de *desenvolvimento associado dependente* de Fernando H. Cardoso.

Tanto as teorias clássicas do mundo desenvolvido como a teoria da dependência tinham os Estados nacionais como referência geográfica do desenvolvimento. O advento da globalização agregou novas variáveis de análise, principalmente por alterar significativamente o conceito de indústria nacional. As empresas transnacionais operam

simultaneamente em diferentes países e exploram em vantagem própria as variações nas condições locais no que diz respeito à mão-de-obra; matérias-primas; mercados etc. A globalização econômica é importante “não só porque complica as relações econômicas, mas porque concentra ainda mais o poder econômico e debilita a posição dos trabalhadores sob o capitalismo industrial” (Johnson, 1997:117). Atinge também o mundo político, cultural e, principalmente, a comunicação de massa, podendo ser vista não como uma opção de desenvolvimento, mas como uma espécie de modernização conservadora compulsória.

Assim, a despeito da constatação generalizada quanto aos nefastos efeitos sobre a distribuição de renda e sobre o desenvolvimento social gerados pelo avanço do capitalismo dependente nos países periféricos, a questão do desenvolvimento está, como nunca, atrelada ao crescimento econômico e sendo conduzida pela cada vez mais forte “mão invisível” do mercado.

Desenvolvimento sustentável

A crise ambiental gerada por modelos de desenvolvimento em que os recursos naturais eram vistos como se fossem fontes inesgotáveis de matéria-prima e riquezas foi o pano de fundo dos estudos que a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) realizou para propor estratégias ambientais de longo prazo. Ao vincular “meio ambiente” e “desenvolvimento”, interligando as questões da pobreza, desigualdade e degradação ambiental, a comissão delinearía os parâmetros básicos que passariam a permear o debate em torno do “Desenvolvimento Sustentável”.

O relatório final da comissão, conhecido como “Relatório Brundtland”, tornou-se um marco de referência na busca de novos padrões de desenvolvimento. Nele o Desenvolvimento Sustentável é o rumo apontado para o estabelecimento das bases para o futuro da humanidade, ou seja, é *"aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades"* (CMMAD, 1991:46).

A partir desta conceituação mais ampla, proliferaram tentativas para uma conceituação mais precisa, que facilitasse a definição e operacionalização de estratégias de ação (Quadro 6). De forma geral, os conceitos remetem à necessidade de uma melhor

gestão dos recursos naturais, em função dos níveis crescentes de consumo das reservas de recursos naturais do planeta (Trigo et alii, 1994).

Na discussão de uma agenda rumo à sustentabilidade, distinguem-se as prioridades dos países do Norte desenvolvido daquelas dos países do Sul em desenvolvimento. Nos países desenvolvidos, os temas prioritários se relacionam com as normas reguladoras do comércio agrícola; a preservação ambiental e a qualidade de vida no meio rural (FAO, 1995; Abramovay, 1994). Nos países em desenvolvimento, ganham maior importância os temas ligados à redução da desnutrição, à segurança alimentar, à luta contra a miséria e a pobreza e à necessidade de crescimento do produto agrícola (FAO, 1995).

O desafio para os países da América Latina é a construção de um modelo que promova a equidade, incorporando os excluídos ao processo de crescimento, dentro de uma perspectiva de conservação dos recursos naturais. Os modelos de desenvolvimento praticados nas últimas décadas promoveram um crescimento econômico extremamente desequilibrado no que diz respeito à distribuição de custos e benefícios⁸. Portanto, a conformação de um novo modelo regional de desenvolvimento exigirá *”profundas mudanças e inovações nas estruturas políticas, econômicas e sociais que vigoram na região”* (Trigo et alii, 1994: 52).

⁸ Como pode ser observado no processo de modernização da agricultura brasileira, em que os custos ambientais e financeiros recaíram sobre toda a sociedade, mas beneficiaram principalmente os segmentos mais capitalizados do campo. A nova orientação liberal dos anos 1990 também contribuiu para aumentar a diferenciação social, ao promover o congelamento dos gastos em programas sociais.

Quadro 6. Algumas conceituações de Desenvolvimento Sustentável.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

... é o manejo e a conservação da base de **recursos naturais** e a orientação da mudança tecnológica e institucional de forma a assegurar a contínua satisfação das necessidades humanas para as gerações presentes e futuras.

FAO

... deve incorporar o manejo racional dos recursos dedicados à produção agropecuária, a fim de satisfazer as mutantes necessidades da sociedade, mantendo ou fortalecendo a base atual de recursos, evitando a degradação do **meio ambiente**.

GCIAI

... se refere ao uso de recursos tanto biofísicos como econômicos para obter produtos cujo valor sócio-econômico e ambiental atual representam mais que o valor dos insumos incorporados, levando em conta, ao mesmo tempo, a **produtividade** futura do ambiente biofísico.

R. Hart

... procura satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras alcançar suas próprias necessidades.

Comissão Brundtland, *Our Common Future*

... é equivalente ao progresso econômico submetido à constância das reservas de **recursos naturais**.

D. Pearce

... é a persistência no tempo de certas características necessárias e desejáveis do sistema sócio-político e seu **meio ambiente** natural.

J. Robinson

Fonte: Trigo et alii (1994:35).

As estratégias propostas para um novo Brasil Rural

O debate em torno das estratégias para alcançarmos um modelo sustentável de desenvolvimento apresenta concepções tão variadas quanto a própria noção de desenvolvimento rural sustentável. As organizações não governamentais postulam principalmente ações para a transformação da base técnica da agricultura e para a conservação ambiental, buscando alternativas ao modelo agroquímico. Agências como a Fao e a Cepal enfatizam a questão da erradicação da pobreza no campo e do acesso universal aos serviços sociais. No debate acadêmico nacional destacam-se as propostas ligadas tanto à reforma agrária e ao fortalecimento da agricultura familiar como aquelas relacionadas ao desenvolvimento territorial, com ênfase no capital social e na dinamização das economias locais.

O inventário realizado pela pesquisa identificou quatro eixos temáticos, que são os desafios estratégicos aos quais as estratégias estão associadas:

- i) O desafio da erradicação da pobreza no campo;
- ii) O desafio de promover a equidade econômica;
- iii) O desafio de promover a sustentabilidade ambiental;
- iv) O desafio da reforma institucional (do Estado e do terceiro setor).

Para dar conta destes desafios foram identificadas nove estratégias, que apresentamos, juntamente com seus objetivos, no Quadro 7.

Passemos, então, à análise destes desafios estratégicos e das propostas para superá-los.

O desafio da erradicação da pobreza no campo

As origens da pobreza e da miséria no Brasil remontam ao nosso passado escravocrata. Como vimos no capítulo anterior, a escravidão impregnava a sociedade colonial de alto a baixo, e com ela convivemos por mais de três séculos, período em que desenvolvemos a mentalidade tão comum, nos governos e na sociedade, de indiferença em relação à desigualdade e à marginalização. Vimos também como a Lei de terras de 1850 impediu o acesso dos escravos libertos a terra, impediu-os da conquista de um ativo

Quadro 7. Desafios existentes e estratégias propostas para viabilizar um processo de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural.

Desafios / Estratégias	Objetivos
Desafio da erradicação da pobreza no campo.	
Combate emergencial à miséria e à pobreza no campo via transferência de renda.	·Erradicar a fome e a miséria no campo.
Reforma Agrária.	·Democratizar o acesso a terra. ·Solucionar uma das causas estruturais da pobreza e da miséria no campo. ·Dinamizar as economias locais e regionais. ·Gerar empregos no campo.
Urbanização das condições de vida no campo.	·Criar e/ou melhorar acesso a equipamentos públicos de saúde, educação, cultura e lazer. ·Melhorar a qualidade das habitações rurais.
Melhorar salários no campo.	·Melhorar renda dos assalariados no campo.
<i>Desafio de promover a equidade econômica.</i>	
Dinamização econômica territorial.	·Desenvolver circuitos regionais diversificados de produção e consumo. ·Fortalecer mercados regional e local. ·Promover articulações intermunicipais. ·Promover a pluriatividade. ·Gerar empregos no campo.
<i>Desafio de promover a sustentabilidade ambiental.</i>	
Redesenho da base tecnológica da produção agropecuária.	·Promover os princípios da agroecologia e investir na transição agroecológica. ·Implantar sistemas diversificados de produção agropecuária.
Recuperação ambiental.	·Reverter o processo de degradação de matas, solos e mananciais.
<i>Desafio da reforma Institucional (do Estado e do Terceiro Setor)</i>	
Reorganização dos sistemas governamentais de pesquisa e extensão rural.	·Colocá-los em sintonia com a necessidade de gerar conhecimentos para a implementação das estratégias requeridas para um desenvolvimento rural sustentável.
Organização Social.	·Incrementar a gestão social. ·Incrementar as parcerias. ·Incrementar o capital social.

Fonte: Dados da pesquisa.

importante para sua inserção no processo produtivo. Perdemos ali uma oportunidade excepcional para a construção de uma sociedade mais igualitária.

As causas estruturais da pobreza estão justamente ligadas à marginalização do processo produtivo e da propriedade de ativos; à falta de acesso a bens e serviços públicos como saúde, educação, cultura, lazer etc; e à desigualdade de renda. Entre os serviços públicos, aquele cuja ausência ou deficiência mais afeta e agrava as condições de pobreza é a educação. O rendimento de um trabalhador com 3º grau de escolaridade é, em média, quinze vezes maior do que o de um analfabeto (Barros, 1999).

Os dados do Censo 2000 do IBGE mostram que 44% da população só concluíram até a terceira série do ensino fundamental e quase um terço da população rural não teve acesso à educação. O número de analfabetos ascende a 16,5 milhões em todo o país.

Os indicadores de pobreza geralmente estão associados à renda mensal. A linha de pobreza demarca o mínimo de renda imprescindível para a alimentação e para todas as outras necessidades pessoais básicas. Segundo o IPEA a pobreza afligia 44 milhões de pessoas em 1977, atingiu um pico de 65 milhões em 1984, caiu paulatinamente e se estabilizou no patamar de 53 milhões no período 96/97 (Martins, 1999).

A década de setenta mostrou que o crescimento econômico em si não é capaz de eliminar a pobreza, que não existe uma relação balanceada entre crescimento e equidade. Sem uma concomitante redução das desigualdades, o contingente de pobres tem uma queda muito lenta. Na referida década, “o PIB e a renda familiar, ambos *per capita*, aumentaram 80% e 127%, respectivamente, enquanto o número de pobres decresceu em 23%. Nos anos oitenta, por sua vez, a queda de 4 e 8% nos dois primeiros indicadores, respectivamente, acarretou aumento de 40% na quantidade de pobres existentes no País (*op. cit.*)”.

Esta atual estabilização da pobreza no elevado patamar de 50 milhões de pessoas (sendo 21 milhões de indigentes) ou cerca de 30% da população brasileira é ainda mais preocupante na medida em que já estão incorporados os efeitos redutores de pobreza representados pela estabilização inflacionária e pela abertura da economia. Mesmo numa hipotética situação de pleno emprego, com os salários ora vigentes no mercado se reduziriam muito pouco os níveis de pobreza, pois o perfil do pobre é justamente o de trabalhador de baixa qualificação, com baixa remuneração (Barros, 1999). E ressalte-se que

a remuneração do trabalhador rural está entre as piores do mercado, juntamente com os postos de trabalho de baixa qualificação da construção civil. Como ressalta Graziano da Silva (2001), “uma estratégia de desenvolvimento para as áreas rurais do país não pode deixar de encampar a bandeira de *‘mais e melhores salários’*”.

Hoffmann (1999) mostrou que o rendimento médio mensal da PEA brasileira (população economicamente ativa) é de R\$545,00 sendo que 50% recebem menos que R\$273,00. Cerca de 90% da PEA tem um rendimento mensal inferior a R\$533,00.

O meio rural, interesse específico da presente pesquisa, é apontado pela FAO como a morada de 60% dos pobres em termos mundiais. Lemos (s/d) estudou a pobreza pós plano real, utilizando o conceito de privações, com os seguintes indicadores: privação de educação; privação de acesso aos serviços de água encanada, de saneamento e de coleta de lixo; e privação de renda. Concluiu que a pobreza é mais acentuada na zona rural de praticamente todos os estados brasileiros, especialmente no Nordeste, onde 72% da população rural vivem em condições de pobreza. No Estado de São Paulo, 45% da população rural está na linha da pobreza, principalmente por privações de serviços de água, saneamento e coleta de lixo e também pela privação de renda.

Graziano da Silva (2001), citando estudos da Coordenadoria de Abastecimento da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo, destaca que 97 % do conjunto de municípios paulistas com atividade predominante nos setores agrícola e comercial apresentam 25% de suas famílias em condições de indigência. Os municípios de base agrícola representam mais de 55% dos 625 municípios do Estado de São Paulo.

Jungmann (1999) destaca que o Brasil Rural abriga uma população economicamente ativa de 18 milhões de trabalhadores, dos quais oito milhões estão sem ocupação ou com empregos precários, de baixa ou nenhuma remuneração. É sintomático que as recorrentes denúncias de trabalho escravo no Brasil invariavelmente estejam ligadas a trabalhadores rurais.

Se a década de 70 mostrou que somente crescimento econômico não reduz a pobreza, a década de 90 nos mostrou que somente aprofundar o processo democrático também não leva a uma maior democratização da renda e das oportunidades para os pobres.

A questão que se coloca, então, está em como conseguir um equilíbrio (*trade off*) entre democratização, crescimento e equidade. E é neste caminho que estão as estratégias propostas por vários organismos sociais e por pesquisadores da área de desenvolvimento rural. Segundo Buarque (1999), já existem os fatores favoráveis para erradicar a miséria e a pobreza: 1) o amplo reconhecimento da necessidade; 2) o interesse das elites; 3) o conhecimento dos instrumentos necessários e 4) os recursos indispensáveis. Estaria faltando somente uma forte e decisiva força política para implementar as medidas necessárias.

Creio que a análise de Buarque seja mais apropriada para a pobreza urbana. No caso da pobreza rural, sendo a **reforma agrária** uma das estratégias fundamentais e consensuadas para sua erradicação, o interesse das elites e os recursos necessários são de fato os fatores históricos que impediram e continuam a obstruir sua efetivação. O ritmo lento de sua atual implementação, ou em migalhas, nas palavras de Neves (1997), mostram a capacidade de nossas elites rurais de promover mudanças sem rupturas (Carmo, 2003). E mesmo as migalhas, foram conquistadas mais em função das lutas sociais do que da eficácia de estratégias governamentais.

Segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Agrário, no período de 1995-2000, foram assentadas 465 mil famílias. Se considerarmos os oito milhões de trabalhadores rurais com empregos precários ou sem remuneração apontados por Jungmann como potenciais beneficiários de um programa de reforma agrária, verificaremos o quão distante estamos da erradicação da pobreza no campo por esta via.

Além da reforma agrária, o desafio da erradicação da pobreza e miséria no campo passa necessariamente por estratégias de renda mínima ou **renda cidadã** para as famílias pobres. Peliano (1999) apontou a existência de 50 programas de natureza social nos diferentes ministérios, que envolviam, em 1999, recursos da ordem de três bilhões de reais. O atual governo federal anunciou a unificação dos programas sociais para 2004, prevendo recursos da ordem de 17 bilhões de reais. As dificuldades para implementar estratégias desta natureza situam-se em três níveis:

- i) construir propostas orçamentárias compatíveis com a dimensão da pobreza no país. Barros et alii, (2000) estimaram em R\$29 bilhões (7% da

renda das famílias brasileiras) o valor da transferência anual de renda necessária para retirar da pobreza toda a população excluída. Este valor não contempla os gastos com a administração do sistema.

- ii) localizar geograficamente as famílias pobres, pois a pobreza é extensiva e se encontra tanto em pequenos municípios como em grandes metrópoles (Sposati, 1999).
- iii) administrar eficazmente os recursos, de modo a que cheguem efetivamente às famílias pobres. O funcionamento dos programas governamentais é freqüentemente prejudicado pela incapacidade e lentidão da máquina administrativa, pelo excesso de trâmites burocráticos e pela inadequação das normas de âmbito federal às realidades locais Peliano (1999).

Assim, para viabilizar a estratégia da renda cidadã, é indispensável a parceria Estado – sociedade civil, tendo os municípios como eixo central. Dada a grande dispersão da pobreza no meio rural, a conformação de redes é fundamental para uma ação eficaz.

Uma terceira estratégia proposta para o desafio da erradicação da pobreza e da miséria no campo é a da **urbanização das condições de vida no campo**. Esta é uma estratégia que busca atacar uma das causas fundamentais da pobreza, ou seja, o acesso a equipamentos públicos de saúde, educação, cultura e lazer, além da questão da qualidade das habitações rurais. O acesso a serviços públicos é uma questão que aflige a maioria da sociedade brasileira, mas para a população rural as dificuldades são inegavelmente maiores. O desafio é enorme porque a qualidade dos serviços públicos, principalmente em saúde e educação, é notoriamente baixa. E em parte isto se deve ao fato de que a parcela da população de melhor renda e nível educacional, que poderia ter uma participação ativa para a conquista de melhorias nestes serviços, tem buscado no setor privado os serviços de saúde, educação, lazer e cultura que necessita. Os serviços públicos ficaram para as camadas mais pobres, com menor poder político e escolaridade para conduzir processos mais amplos de mudanças. Assistimos hoje a um vertiginoso crescimento dos setores privados de saúde e educação, ao lado de uma rotineira superlotação em hospitais e postos

de saúde e de um crescente aumento da violência e do tráfico de drogas nas escolas, mesmo em regiões não metropolitanas.

No que se refere às habitações rurais, vimos no capítulo anterior o grande impacto que a implementação das aposentadorias rurais, com injeção direta de recursos para as famílias pobres, trouxe para a melhoria das habitações. Levar o padrão urbano de moradias para o campo, com água e saneamento, alteraria significativamente a qualidade de vida no meio rural.

Assim, o desafio estratégico da erradicação da pobreza no campo poderia ser enfrentado com as estratégias de **transferência de renda**, da **reforma agrária** e da **urbanização das condições de vida no campo**. Poderíamos dizer que estas estratégias permitiriam alcançar o lado social do desenvolvimento rural sustentável. O desafio para os órgãos municipais e estaduais de agricultura participarem de ações desta natureza é enorme, pois geralmente sua atuação está voltada para as áreas de produção agrícola e de conservação ambiental. Os órgãos públicos com maior atuação na área social geralmente priorizam as ações no meio urbano.

Mas não se pode pensar o desenvolvimento sustentável somente em termos de renda cidadã e acesso a serviços públicos, ainda que a perspectiva da plena conquista destes objetivos esteja mais próxima do campo das utopias. As análises oriundas da economia e da sociologia rural convergem para a necessidade de dinamizar os espaços rurais, de modo que a superação da pobreza ocorra de forma sustentável e numa perspectiva emancipadora. Este é o desafio estratégico que veremos a seguir.

O desafio de promover a equidade econômica.

A dinamização econômica territorial é uma ação estratégica que emerge como uma alternativa à estratégia de maximização da competitividade econômica do agronegócio e aos baixos salários e estagnação social que o acompanham. A dinamização se faria a partir da implementação de ações para diversificar as economias locais. Apesar do caráter econômico das duas propostas, a diferença fundamental está em que uma é pensada em

termos de competição e crescimento econômico (o agronegócio), e a outra é pensada em termos de expansão de oportunidades de desenvolvimento humano e equidade econômica.

Veiga (2001) apresenta estas duas concepções estratégicas como um dilema com que se defronta a sociedade brasileira. Na verdade, a opção pela maximização da competitividade do agronegócio já é uma escolha feita pelos segmentos que compõem suas principais cadeias produtivas. Estes segmentos possuem as melhores terras, capital financeiro, um amplo parque agroindustrial e o objetivo comum da maximização dos lucros. Não precisam aguardar escolhas da sociedade em geral ou do governo. Como vimos no capítulo anterior, esta estratégia foi concretizada a partir de uma forte redução de custos, que, no período 1985-96, promoveu uma redução de 5,5 milhões de postos de trabalho na agricultura (Dias & Amaral, 2001). Esta opção também já está presente nas políticas públicas tanto em São Paulo (vide o slogan do governo estadual: o agronegócio é o negócio de São Paulo) como no governo federal, que tem no agronegócio seu principal instrumento para obter saldos favoráveis na balança comercial.

Isto implica que, concretizado o cenário desenhado por Veiga, o ajuste induzido pela maximização da competitividade deverá cortar outros 6,5 milhões de empregos no campo nas próximas décadas. É o tipo de desenvolvimento para o qual o PNUD já alertava, em seu relatório Desenvolvimento Humano 1996, que poderia levar a uma situação de crescimento com desemprego, exclusão social e deterioração do meio ambiente (apud Kliksberg, 1998).

Isto não quer dizer que o desenvolvimento de um país possa prescindir do crescimento econômico. Ele é uma condição necessária, porém não suficiente para se reduzir a miséria, a pobreza e a desigualdade social. O próprio Banco Mundial assinala em seu Relatório Anual 1995 que “melhorar a distribuição de renda e reduzir a pobreza não pode ser uma tarefa entregue ao *trickle down effect* [gotejamento] do crescimento” (op.cit.).

Para Abramovay (2000) citando economistas do Banco Mundial, a questão deve ser colocada não em termos de saber quanto o crescimento pode contribuir para a redução da pobreza, mas na ordem inversa, isto é, procurar conhecer o impacto da redução da pobreza sobre o crescimento econômico. North (1990) encontrou a resposta na estrutura institucional formada pela Constituição Americana, que valoriza o trabalho, a força dos

corpos políticos locais e os empreendimentos comerciais e destacou ainda dois outros fatores: a distribuição de terras (que deu lugar a uma história fundamentada na propriedade agropecuária familiar) e a associação entre um sistema público educacional livre e o estímulo permanente à pesquisa e ao aumento da produtividade (Abramovay, 2000). Tocqueville, no clássico ‘A Democracia na América’, já trazia a idéia de “civilização” como um resultado da capacidade que tenha uma sociedade democrática de construir e manter um processo de contínua criação de condições de igualdade.

Isto significa que, num ambiente de riqueza concentrada, baixo nível de associativismo na sociedade civil e educação deficiente como o nosso, o crescimento pode até incrementar a renda dos pobres, porém, em menor grau do que ocorreria em um ambiente de equidade e acesso democrático à educação.

No caso brasileiro, a estratégia da dinamização territorial, baseada no fortalecimento da agricultura familiar (incluída aí a reforma agrária) e no desenvolvimento de capital social, parece se enquadrar como uma política social compensatória, pois sua implementação tem ocorrido de maneira atomizada, sem um objetivo claro como o das cadeias produtivas do agronegócio. Seu caráter fragmentado e heterogêneo pode ser observado nas experiências dos assentamentos rurais; no trabalho das Ongs que buscam a consolidação de um padrão tecnológico sustentável para a agricultura; na formação de conselhos agrícolas municipais; na formação de consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas, entre outras iniciativas. Esta dinamização territorial em curso está promovendo um lento processo de renovação institucional no campo. Uma estratégia governamental bem desenhada poderia contribuir para consolidar, agregar qualidade e acelerar este processo.

Estratégias de crescimento com recursos locais (*growth-from-within* policies) valorizam o capital humano, geram emprego e elevação de renda. Representam “uma alternativa ao modelo do *agribusiness*, de baixos salários, importância cada vez menor da instrução, comunidades rurais decadentes e declínio geral da qualidade de vida” (Reich, 1991:35-52 apud Bird & Ikerd, 1994:110).

O desafio estratégico de dinamizar a economia dos espaços geográficos rurais tem uma dimensão ainda maior, pois além das dificuldades de formulação e operacionalização

de programas que consolidem esta dinamização ainda incipiente, estes concorrerão em termos de orçamento e prioridade com as ações governamentais voltadas ao agronegócio patronal. Também dependerão dos rumos que a reforma do Estado assuma, moldando-o para uma ou outra direção, como veremos em outra seção.

Na verdade as duas propostas devem ser complementares, porém, como vimos no capítulo anterior, as estratégias que moldaram o Brasil Rural sempre buscaram o desenvolvimento a partir do estritamente econômico, e os beneficiados sempre foram os setores mais capitalizados, ficando a grande maioria excluída do “bolo” do crescimento.

Uma estratégia de desenvolvimento baseada na dimensão territorial enfatiza o conhecimento das redes de relacionamentos e cooperação que possam dinamizar o tecido social de uma determinada localidade. Com isso seria possível romper com o tradicional planejamento baseado em limites político-administrativos e redesenhar uma geografia baseada em contornos ecológicos e sociais.

A dinamização que os assentamentos rurais trouxeram para regiões estagnadas pela monocultura e pela baixa densidade populacional é uma comprovação prática dos efeitos positivos que esta estratégia pode trazer. Os assentamentos representam novos núcleos de produção e consumo, refletindo diretamente nas economias locais e na arrecadação de impostos municipais. A vida de um grande número de pessoas até então marginalizadas ou subempregadas se transforma nos assentamentos. Além de melhorias nas condições de vida, as famílias obtêm rendas mensais acima da média das demais categorias de trabalhadores rurais (Bergamasco & Norder, 1996, Folha de S. Paulo, 08/9/98).

Estes impactos sobre o desenvolvimento representam uma revalorização do capital humano e do capital social, que estão sendo crescentemente considerados uma alternativa à tradicional abordagem de capital ligada aos recursos naturais, financeiro, de infra-estrutura, comercial etc. O capital humano refere-se à qualidade dos recursos humanos e o capital social está ligado a “elementos qualitativos, como valores partilhados, cultura, capacidades para agir sinergicamente e produzir redes e acordos voltados para o interior da sociedade” (Kliksberg, 1998:24).

Em síntese, a dimensão territorial do desenvolvimento contempla uma visão ampliada da tradicional visão do espaço rural como espaço agropecuário e incorpora ao

planejamento os núcleos urbanos, aos quais os produtores estão vinculados. Ganham força, então, as ações voltadas para a criação e/ou fortalecimento do capital social, para favorecer a interação entre agentes governamentais e organizações locais e para aumentar a capacidade de planejamento pelos atores locais, gerando um ambiente de transparência e responsabilidade social.

Assim, a estratégia da *dinamização territorial* permitiria estabelecer uma trajetória rumo à equidade econômica, um dos objetivos que compõem o modelo de desenvolvimento rural sustentável.

O desafio de promover a sustentabilidade ambiental

O fato de que a dinamização dos territórios tenha por base a diversificação da economia a partir de uma visão expandida do desenvolvimento rural não implica que a produção agrícola tenha menor importância.

A transição para a agricultura sustentável passa também pela mudança da base técnica da produção e pela recuperação das áreas degradadas pelo uso agrícola do solo.

A *recuperação ambiental* é uma tarefa inadiável devido à intensa degradação resultante de séculos de exploração predatória dos recursos naturais. A agricultura promove intensa pressão sobre os recursos naturais. O relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento alertou para a degradação da base de recursos naturais em escala mundial: processos de erosão e acidificação dos solos; desflorestamento e desertificação; e desperdício e poluição da água (CMMAD, 1991). Segundo o relatório a América Latina perderá, em longo prazo, cerca de 544 milhões de hectares devido à erosão e à degradação do solo.

A erosão diminui a fertilidade do solo devido ao arrastamento da camada arável, que é levada para os rios, lagos, mananciais e reservatórios. Com isso, reduz-se a capacidade de armazenamento de água tanto para irrigação como para o abastecimento urbano. Estima-se que as perdas de solo estejam ao redor de 10 a 12 t/ha/ano em áreas de plantio convencional sem cobertura vegetal, entre 3 a 4 t/ha/ano em áreas de plantio convencional com cobertura vegetal e menos de 2 t/ha/ano em áreas com plantio direto.

Um dos problemas mais graves causados pela agricultura convencional diz respeito ao uso dos agrotóxicos, que representam “uma ameaça à saúde dos seres humanos e a vida de outras espécies” (CMMAD,1992:138). A exposição contínua e prolongada aos agrotóxicos e a resíduos químicos “presentes na água, nos alimentos e até no ar é perigosa, especialmente para as crianças” (*op. cit.*). O mesmo relatório da ONU aponta que estimativas feitas em 1983 indicavam que aproximadamente 10 mil pessoas morrem por ano nos países em desenvolvimento por envenenamento com agrotóxicos e cerca de 400 mil são gravemente intoxicadas por eles.

Os gastos com agrotóxicos no Brasil alcançam cerca de três bilhões de dólares por ano. O consumo de herbicidas entre 1978 e 1998 cresceu 5,4 vezes (Alves Filho, 2002 *apud* Caporal, 2003). Dados da ANDEF – Associação Nacional dos Defensivos Agrícolas, mostram que em 1999 as vendas totais de agrotóxicos no Brasil foram superiores a 288 mil toneladas de produtos comerciais, o que significou um valor total de vendas ao redor de US\$ 2,3 bilhões (ANDEF, 2003). São dados que mostram a magnitude do modelo convencional de produção, o enorme potencial de impactos sobre a saúde e o meio ambiente e a dimensão dos interesses econômicos que sustentam este modelo.

Muitos autores vêm na implantação de sistemas diversificados e consorciados um importante caminho para transformar os atuais sistemas agrícolas simplificados, muito exigentes em fontes exógenas de nutrientes e energia, em sistemas agrícolas sustentáveis do ponto de vista ecológico. Buscam um **redesenho da base tecnológica de produção** que valorize os processos biológicos, a redução do uso de insumos externos e preserve a saúde de produtores e consumidores de produtos agrícolas. Este novo padrão tem sido geralmente denominado Agricultura Sustentável.

Assim como proliferam conceitos e definições para o Desenvolvimento Sustentável, também são numerosas as conceituações de Agricultura Sustentável, todas de alguma maneira procurando estabelecer bases técnicas que minimizem os impactos ambientais do processo de produção agrícola. Kaimowitz & Mora (1993) delinearam um modelo tecnológico que implica no uso de tecnologias que reduzam a degradação ou melhorem o estado dos recursos naturais; não contaminem ou causem desbalanços

ecológicos; reduzam o uso de insumos produzidos com recursos não renováveis e gerem dinâmicas de mercado que reduzam a pressão sobre áreas frágeis ou protegidas.

O conjunto de tecnologias que se contrapõem ao modelo convencional de produção compõe a chamada *agricultura alternativa*⁹. Suas principais vertentes são: biodinâmica, orgânica, biológica e natural. Como ponto comum estas correntes apresentam a preocupação com os processos biológicos que determinam o equilíbrio dos agroecossistemas.

A busca de fundamentação científica para as propostas técnicas do movimento alternativo e a incorporação de componentes socioeconômicos e culturais a estas propostas deram origem à agroecologia (Ehlers, 1994a).

“A agroecologia pode prover as diretrizes ecológicas para que o desenvolvimento tecnológico seja apontado na direção certa, mas no processo, as questões tecnológicas devem assumir o seu devido lugar servindo como uma estratégia do desenvolvimento rural que incorpore os problemas sociais e econômicos”. (Altieri, 1989:37 apud Ehlers, 1994a:255).

Nesse sentido, a agroecologia pode contribuir para *“o processo de mudanças sociais, tecnológicas, científicas e políticas que possibilitem a construção de um novo modelo de desenvolvimento socialmente justo, ecologicamente sustentável, que respeite a diversidade cultural e conte com uma participação popular ativa”.* (Wehrle, 1997:164-165).

Vê-se, portanto, que a agroecologia embute uma noção de agricultura sustentável que envolve mudanças profundas, tanto na base técnica de produção como nas estruturas sociais e econômicas que a compõem.

Além das propostas tecnológicas que se contrapõem ao modelo convencional, existem aquelas que representam formas de ajustes a ele, como é o caso do manejo integrado de pragas e do plantio direto. Estas são, aliás, as que tem sido mais rapidamente incorporadas aos programas oficiais da Extensão Rural.

⁹ Ver EHLERS (1994a).

O cenário tecnológico que vem se desenhando para a agricultura combina práticas convencionais e alternativas, reforçando a idéia de que *"a noção de agricultura sustentável permanece cercada de imprecisões e de contradições, permitindo abrigar desde aqueles que se contentam com simples ajustes no atual padrão produtivo, até aqueles que vêm nessa noção um objetivo de longo prazo que possibilite mudanças estruturais, não apenas na produção agrícola mas em toda a sociedade"* (Ehlers,1994b:117).

Assim, o ***redesenho da base tecnológica da produção agropecuária*** e a ***recuperação ambiental*** são duas importantes estratégias para a transição rumo a sustentabilidade ambiental da agricultura.

O Desafio da Reforma do Estado.

Para dar conta eficazmente destes desafios estratégicos o Estado brasileiro, em seus diversos níveis, precisa reformular-se radicalmente. Vimos no Capítulo I que o objetivo da reforma do Estado é dotá-lo de capacidade de conciliação entre interesses econômicos e sociais, numa sintonia fina com os agentes do mercado e da sociedade civil. Os resultados desta falta de conciliação foram observados no processo recente de modernização da economia brasileira, que mostrou que, como alertava Edgard Morin, “o futuro não é, necessariamente, sinônimo de desenvolvimento”. Diante da dimensão das mudanças requeridas e do crescente enfraquecimento do Estado, “daqui por diante, o futuro se chama incerteza” (Morin, 1993 *apud* Kliksberg, 1998:41).

Para a diminuição destas incertezas a reformulação do Estado deve ter como meta desejável a constituição de um “Estado inteligente”, que se concentre no enfrentamento dos desafios estratégicos descritos anteriormente. Para isso será preciso um novo desenho institucional e o desenvolvimento de capacidades gerenciais que permitam o enfrentamento simultâneo das diferentes tarefas prioritárias.

Coloca-se então a questão de como estancar o “enxugamento” contínuo de sua estrutura e colocá-lo em condições de exercer o papel estratégico de condutor/mediador do processo de desenvolvimento.

Além do encolhimento de suas organizações, existe um nível muito baixo de coordenação entre elas. No caso do Estado de São Paulo, é gritante a falta de articulação tanto entre as organizações que atuam no setor agropecuário em seus diferentes níveis (Federal, Estadual e Municipal), bem como destas com as organizações dos setores sociais do governo.

Promover uma articulação inter-institucional eficaz é um fator decisivo para o sucesso na formulação e implementação de programas e projetos, visto que nenhum ator institucional pode, isoladamente, alcançar resultados que transformem de forma significativa a realidade social. Na área social, a maximização de resultados só é obtida com uma boa integração operacional entre as diversas áreas. Como vimos no Capítulo III, a abordagem setorial que norteou as estratégias de desenvolvimento rural exacerbaram as diferenças sociais e os conflitos de interesses. Porém, a formação de equipes multidisciplinares oriundas de diferentes organizações para atuarem conjuntamente na elaboração e implementação de programas de desenvolvimento rural é ainda uma possibilidade que parece remota quando vislumbramos o desenho institucional tradicional ainda vigente em todas as esferas de governo.

O desafio é, então, constituir estruturas organizacionais mais abertas, flexíveis e participativas, que superem o tradicional modelo vertical, piramidal e hierárquico, com inúmeros escalões (Kliksberg, 1998). Estes modelos tradicionais tendem a limitar a participação externa, devido à rigidez de suas estruturas. Destinam grande parte de suas energias na condução das rotinas administrativas que acabam ganhando maior importância que as próprias metas de desenvolvimento. Os programas governamentais tornam-se, então, uma grandiosa máquina de gerar relatórios, numa espécie de estratégia de sobrevivência institucional, visto que esta depende mais da capacidade interna de mostrar eficiência aos escalões superiores do que da avaliação externa da sociedade civil.

O redesenho institucional deve, portanto, viabilizar uma atuação das agências governamentais no sentido de favorecer a integração com as instituições regionais e locais, com as ONGs, com o setor privado, com as universidades, com as associações de produtores, de moradores, religiosas etc, conformando uma estrutura que Castells (1999) denominou “Estado-rede”. O Estado deve estar aparelhado para exercer um importante e

intransferível papel de mediação entre os atores sociais, de modo promover o debate e estimular a realização de planejamentos estratégicos locais.

Mas o planejamento estratégico local somente se viabilizará a partir de níveis mínimos de *organização social*. Daí a importância de uma estratégia específica para estimular a organização rural, a qualidade das organizações de agricultores e moradores e seus respectivos quadros dirigentes.

Feitas estas breves observações sobre a reforma do Estado, vamos analisar então o processo de transformação recente das instituições de extensão rural e pesquisa agropecuária no Estado de São Paulo, para identificarmos as linhas gerais e os propósitos que nortearam a reestruturação destes setores. Vamos analisar mais detalhadamente a evolução da extensão rural, por ser o segmento que atua mais diretamente com a sociedade civil em programas de desenvolvimento rural, sendo, portanto, a instituição que deveria estar mais bem preparada para exercer a função de mediação social.

A Extensão Rural em São Paulo

Esta seção foi elaborada com base nas análises de Pinto (1998) a respeito da extensão rural em São Paulo.

A origem da assistência técnica à agricultura paulista está ligada à criação, em 1891, da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Comparativamente ao sistema brasileiro de Extensão Rural, que nasceu com uma filosofia extensionista voltada para a promoção do homem rural, no Estado de São Paulo as ações eram dirigidas para o fomento agrícola e para a defesa fitossanitária das culturas. Beneficiavam-se diretamente destas ações os grandes proprietários rurais que detinham a hegemonia econômica, política e social. A massa de trabalhadores, formada em sua maioria por ex-escravos e colonos imigrantes, permanecia marginalizada (Bergamasco, 1983).

Menegário (1985) aponta o período de 1927-42 como aquele em que se consolida a organização da assistência técnica oficial à agricultura paulista, que então se caracteriza pelo caráter fomentista, em estreita articulação com a pesquisa.

Em 1942 são criadas as Casas da Lavoura, que passariam a ser a base de todo o trabalho de assistência direta aos agricultores, com a atuação de agrônomos regionais no lugar dos inspetores agrícolas. A partir de então, haveria uma contínua expansão do sistema, que atuava principalmente na distribuição de sementes e mudas, fomento de culturas, combate à erosão, seguro contra granizo, clubes agrícolas e economia doméstica.

Em 1968 ocorre uma grande reformulação dos órgãos da Secretaria da Agricultura, e é criada a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral - CATI, buscando maior eficiência na assistência direta ao agricultor.

Os estudos de Dulley (1995) sobre as políticas para a agricultura paulista no período 1930-80 permitem uma melhor compreensão do contexto em que se inseriu a criação da CATI. O autor caracteriza duas fases distintas no que diz respeito à influência da Secretaria da Agricultura na política agrária e por consequência, nos referenciais de decisão dos agricultores. Até meados dos anos 1960, portanto pouco antes da criação da CATI, a Secretaria da Agricultura era um importante referencial no processo de tomada de decisões dos agricultores sobre o que plantar, quanto plantar e como plantar, pois não havia ainda, com exceção do café e da cana-de-açúcar, políticas de fixação de preços para o setor.

Uma série de fatores alterou significativamente este quadro de autonomia paulista, tanto para os produtores rurais, com novos referenciais de decisão localizados na esfera federal, como para a Secretaria de Agricultura, que de protagonista passou a um papel apenas complementar na formulação de política agrícola. Os principais foram: o fechamento da fronteira agrícola do Estado de São Paulo, a efetivação de uma política federal de preços mínimos e a política de modernização da agricultura, com o crédito rural vinculado a utilização de insumos modernos.

A Secretaria da Agricultura assumiu plenamente seu novo papel, pois:

“o caráter da Pesquisa e Assistência Técnica adaptou-se integralmente à política de modernização da agricultura, internalizando toda sua ideologia. Grande parte da pesquisa e da assistência técnica passou a ter como importante parâmetro de desenvolvimento tecnológico as inovações produzidas e divulgadas pelas empresas multinacionais produtoras de

insumos modernos, concentrando-se nas tarefas de adaptá-las às condições da agricultura paulista “ (Dulley, 1995:110).

A CATI nasce, portanto, em uma conjuntura em que a agricultura passa a ter uma dependência crescente do Poder Federal e as políticas públicas estão voltadas para a intensificação do processo de modernização tecnológica.

Esta conjuntura, aliada a sua histórica atuação fomentista, iria dificultar o desenvolvimento do aspecto humanista da nova proposta para a Extensão Rural paulista, que nascia junto com a CATI: a Assistência Técnica Integral, que compreendia:

- “Assistência técnica educacional;
- Fornecimento de bens de produção;
- Prestação de serviços;
- Inspeção e classificação de produtos e insumos agrícolas;
- Defesa sanitária animal e vegetal.

A assistência técnica educacional constitui um processo contínuo que possibilita condições para a tomada de consciência do agricultor. (...) Essa tomada de consciência é que possibilitará mudanças de atitudes do homem rural no sentido de: a) perceber a necessidade de incorporação de novas técnicas e de novas formas de organização do processo produtivo e criar condições de adoção das mesmas, ou seja, modernizar a agricultura; b) se organizar para que possa conseguir melhores condições de participação nos benefícios econômicos e sociais resultantes da renda gerada na agricultura” (CATI,1970a:1).

O processo educativo orientado em função desses objetivos possibilitaria:

- “a) a modernização da agricultura entendida como a incorporação de nova tecnologia aos modos de produção em função da difusão de conhecimentos fitotécnicos, zootécnicos, de veterinária, de conservação do solo e da água e sócio-econômicos,
- b) a promoção do homem rural entendida como a elevação do seu nível sócio-econômico e cultural” (CATI, 1970a:2).

O técnico passa a ser o agente de Assistência Técnica Educacional – A.T.E., e tem o papel de promover a capacitação dos agricultores com vistas à solução de problemas agrícolas, empresariais e comunitários.

Os problemas agrícolas são definidos como “*aqueles de ordem fitotécnica, zootécnica, de conservação do solo e da água e de veterinária*”. Os problemas empresariais são “*aqueles que se referem à administração da empresa agrícola, abrangendo basicamente a organização da produção e a comercialização, incluindo aspectos tecnológicos, econômicos e sociais*”. São considerados problemas comunitários “*aqueles comuns à população rural ou a grupos desta população. São geralmente de ordem sócio-econômica ou representados por necessidade de infra-estrutura: estradas, armazéns, escolas, cooperativas etc*” (CATI, 1970b:1).

A diferença em relação ao modelo anterior de atuação estaria principalmente na ênfase ao homem rural, e não apenas aos produtos agrícolas. Mas o viés rogeriano está fortemente caracterizado, ao buscar-se mudanças de atitude e criação de condições para a adoção de novas técnicas que possibilitem a modernização da agricultura.

O desempenho da recém criada CATI foi estudado por Maguerz (1969), no âmbito da cooperação técnica entre o Brasil e a França. A missão francesa tinha por objetivo fazer uma análise das condições de funcionamento do Sistema Paulista de Assistência à Agricultura, e, eventualmente, propor medidas para melhorá-lo. Analisando a atitude geral do pessoal diante das novas tarefas impostas pela reforma o autor observa que “*a maior parte dos engenheiros conserva um certo cepticismo em relação aos novos métodos*”. Ao concluir que os técnicos são “*insuficientemente formados para as novas tarefas impostas pela reforma*”, o autor destaca a “*importância que apresenta a adoção dos princípios pedagógicos por um organismo cuja função primordial é a educação*”. Destaca ainda a necessidade de , em primeiro lugar, realizar a formação dos técnicos que irão aplicar estes princípios pedagógicos.

Em 1978 a CATI realiza uma auto-reflexão por meio de um Simpósio sobre Assistência Técnica Integral. Constatou-se, então, a falta de consenso quanto aos conceitos de “extensão rural”, “transferência de tecnologia” e “assistência técnica educacional”. Paradoxalmente, “*todos concordavam que esse trabalho deveria ser o prioritário, mas não*

chegavam a uma conclusão sobre qual a sua verdadeira natureza. Havia uma falta generalizada de segurança técnica entre o pessoal da CATI sobre como executar as atividades de Extensão Rural". (CATI,1981:2).

Dentre as propostas resultantes deste encontro aparece a de *“estruturar a área de extensão rural e organizar a sua forma de atuação”*, assim como *“promover uma sólida capacitação geral dos técnicos da área de Extensão Rural”* (CATI,1981:2). Apontam também a necessidade de projetos por produto e do estabelecimento da empresa rural como unidade de trabalho. Permanece a visão de desenvolvimento rural ligada apenas ao aprimoramento tecnológico da produção.

Estas propostas seriam contempladas na reestruturação ocorrida em 1981, quando a CATI passou a atuar nas áreas de Extensão Rural, Defesa Agropecuária e Sementes, Mudanças e Matrizes. A *“extensão”* é então definida como *“uma ação desenvolvimentista, em que o principal é a intervenção programada com base num perfeito conhecimento da realidade social e econômica da comunidade”* (CATI,1981:3).

Iniciaria-se a fase dos programas com forte enfoque tecnológico e de prestação de serviços: Prófeijão, Provárzeas, Profir etc. A busca da elevação da produtividade permanecia como eixo central de atuação.

Com o início do processo de redemocratização do país, em meado da década de 1980, assim como a EMBRATER na esfera federal, a CATI passa por uma profunda revisão de sua filosofia de ação e de suas prioridades, adequando-se aos princípios de participação e descentralização contidas na proposta política do novo governo estadual.

A ação tradicional da CATI – transferência de tecnologia, prestação de serviços, fornecimento de insumos agrícolas e controles legais do setor – é avaliada como *“paternalista, assistencialista, tecnocrática, diretiva e elitista”* (CATI, 1984:1). O planejamento feito de cima para baixo, sem a participação das populações, e a priorização dos agricultores com maior capacidade de resposta, significava, na prática, beneficiar diretamente os grandes produtores rurais.

A nova direção avalia ainda que: *“essa forma tradicional contribuía, mesmo que não tivesse sido essa sua intenção consciente e explícita, para o processo de concentração da renda, da terra e do poder econômico e político. Contribuía, da mesma forma, para o*

êxodo e o agravamento das condições de vida da maioria da população, tanto urbana como rural (...)” (CATI, 1984:1). O enfoque desenvolvimentista do período anterior é substituído por uma nova filosofia de extensão que:

“ considera as pessoas como sujeitos-agentes do desenvolvimento e procura ajudá-las a caminhar dentro de um processo em que elas mesmas passem a definir mais claramente e mais criticamente os seus problemas, a propor seus objetivos e a construir meios concretos para caminhar na direção proposta. Nesta perspectiva, ela é uma ação fundamentalmente educacional que estimula as pessoas e os grupos a se tornarem cada vez mais conscientes, críticas, independentes e habilitadas para o autodesenvolvimento” (CATI, 1984:3).

A estratégia fundamental para a operacionalização desta nova filosofia de trabalho seriam os Planos Agrícolas Municipais (PAM's). Em essência o PAM visava *“mobilizar as comunidades, as entidades públicas e privadas, os agricultores, os trabalhadores rurais e os consumidores, a nível de município, para que, num processo de planejamento verdadeiramente participativo, eles mesmos passem a definir mais claramente e mais criticamente os seus problemas (...) cria também as condições mínimas para o aprendizado e o exercício de uma DEMOCRACIA PARTICIPATIVA”* (CATI,1984:2). Para dar conseqüência a este discurso, realiza-se então um amplo programa de capacitação e reciclagem de recursos humanos, além da contratação de novos quadros profissionais.

Porém, a constante troca de Secretários na Pasta da Agricultura - (três titulares no período 1983-87) e as sucessivas mudanças de enfoque de atuação resultam na paulatina perda, até mesmo no discurso, da filosofia educativo-participativa. A atuação se pulveriza em diversos programas, que passam a se constituir uma linha de ação que perdura até os dias atuais. No período 1987-94 são desenvolvidos os programas de Microbacias, Agrotóxicos, Formação de Mão-de-Obra Rural, Teste Regional e Pecuária Leiteira entre outros.

Em uma avaliação de sua atuação no período 1991-94 a própria área de Extensão Rural relata que direciona a quase totalidade de suas atividades à *“difusão e adaptação de tecnologia, orientação e assistência técnica por produto, e não à extensão rural”* (CATI, 1994:13), o que seria um reflexo da demanda existente e das próprias diretrizes da

Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Também há um consenso de que “*objetivos, estratégias e estrutura do órgão estão desatualizados*” (CATI, 1994:88). Novamente a rotatividade de Secretários de Agricultura é apontada como causa principal dos problemas (três titulares no período 1991-94).

Paralelamente, um importante processo de mudanças na Extensão Rural paulista teve início com a promulgação da Constituição de 1988.

Com a municipalização dos serviços de agricultura a partir de 1990, os escritórios regionais da Cati passam a gerenciar o novo sistema, em conjunto com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CATI, 1997a). Atualmente o sistema já está implantado em 396 municípios (68 % da rede CATI), com um total de 453 técnicos contratados via convênio.

Em 1997 a CATI passa por uma ampla reforma institucional, reorganiza suas unidades regionais, cria e extingue departamentos. São criados quarenta Escritórios de Desenvolvimento Rural – EDRs, que substituem as antigas Divisões Regionais Agrícolas e as Delegacias Regionais Agrícolas, eliminando um nível hierárquico entre as Casas da Agricultura e os órgãos centrais. É criado o Departamento de Comunicação e Treinamento, e extinto o Departamento de Extensão Rural, que passa para o nível de Divisão. A formalização dos Conselhos Municipais e Regionais de Agricultura representa a institucionalização do processo de descentralização e de transferência de atribuições para os municípios, previstos na Constituição de 1988.

Pode-se fazer uma análise comparativa entre o atual estágio em que se encontra a Extensão Rural paulista com aquele vivido no período inicial da redemocratização (1983-84). Naquele período as diretrizes gerais eram a descentralização e a participação; e para implementar estas diretrizes investiu-se maciçamente nos recursos humanos da CATI, tanto através da contratação e formação de novos profissionais como na reciclagem dos técnicos já pertencentes ao quadro. Pouco se avançou, porém, na institucionalização desta filosofia.

Hoje em dia é significativo o investimento na institucionalização do processo de descentralização e participação, via municipalização das Casas da Agricultura e formalização dos Conselhos Municipais e Regionais, e pouca a atenção para a qualificação dos recursos humanos. A qualidade dos serviços oferecidos também não foi incrementada.

Isto ocorre devido à inexistência de exigências quanto ao perfil dos profissionais a serem contratados pelas prefeituras municipais e também pela alta rotatividade destes técnicos, que em função dos baixos salários oferecidos estão permanentemente a procura de melhores oportunidades profissionais.

Deficiências na formação extensionista afloraram novamente durante o Seminário Estadual sobre o PRONAF¹⁰, que mostrou a permanência das limitações do técnico da CATI em trabalhar propostas educativas e/ou de organização rural (Maguerez, 1969; CATI, 1981; CATI, 1997b). O evento objetivou avaliar o desenvolvimento do programa em São Paulo, levantando os principais problemas e buscando meios de assegurar o êxito do PRONAF na CATI. O trabalho de organização rural é avaliado como um desafio e que um dos papéis do extensionista é mobilizar a população, mas a formação dos técnicos não é para a Extensão Rural. Apontou-se ainda o descrédito dos técnicos na operacionalização do programa, a desmotivação em divulgá-lo e a necessidade de selecionar técnicos com afinidade para esta área. Foram relatados também a pouca participação do agricultor familiar na elaboração do plano municipal e o fato de que as “idéias” partem mais do técnico do que da comunidade familiar. Por fim, levantou-se o pouco conhecimento da importância do programa para a instituição (CATI, 1997b).

Em síntese, a linha de atuação baseada na difusão de tecnologia é uma característica histórica marcante da Extensão Rural paulista. Todo o aparato de pesquisa e extensão sempre foram voltados para um enfoque produtivista, com sua própria história gravitando em torno do desenvolvimento das culturas agrícolas (café, algodão, citros etc). Se foram exitosos quanto ao desenvolvimento das culturas agrícolas, o mesmo não ocorreu quanto ao desenvolvimento rural. Ao contrário, agravaram-se os problemas ligados ao êxodo rural, concentração fundiária e pobreza rural, além da crescente degradação ambiental.

As dificuldades em implementar ações de caráter participativo, que tenham como eixo principal a organização das comunidades, como é o caso do PRONAF e do programa de municipalização, se devem ao fato de que se cristalizou na Extensão uma forma de atuação em que os agricultores e trabalhadores rurais são considerados como objetos e não

¹⁰ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, instituído pelo Governo Federal em 28/6/96.

como sujeitos no processo de desenvolvimento agrícola (Dulley, 1995). Na raiz deste problema estão as deficiências na formação extensionista.

Esta análise dá a dimensão das dificuldades para a implementação da nova missão institucional, definida em 1998, num encontro de diretores e dirigentes regionais que debatiam um novo modelo de gestão: “*Promover o desenvolvimento rural sustentável, por meio de programas e ações participativas, com envolvimento da comunidade, de entidades parceiras e de todos os segmentos dos negócios agrícolas*” (CATI, 1998:3).

Esta nova missão institucional passou a ser amplamente difundida para toda a rede, de modo que esta “assimilasse” seu novo papel. A dificuldade primeira para esta “assimilação” decorre do fato de que o enunciado da missão não veio acompanhado de uma conceituação do que seja para a CATI o desenvolvimento rural sustentável. Mas, o desafio maior será a superação das limitações na formação extensionista do quadro técnico para interagir com as comunidades rurais, e, junto com elas, construir localmente o próprio conceito de sustentabilidade.

Esta nova missão, na perspectiva deste trabalho, representa muito mais que um processo de descentralização e participação. Significa um desejo de mudanças profundas nas diretrizes de atuação. Porém, como lembra Romeu Padilha de Figueiredo, “*nenhuma renovação (...) será duradoura (...) se não se alicerçar em seus servidores, nas suas idéias e nas suas práticas*” (EMBRATER,1987:9).

Em síntese, o desafio é formar equipes multidisciplinares (próprias ou em parcerias) com técnicos imbuídos do ideal de promover mudanças sociais, atuando sob estruturas administrativas livres de entraves burocráticos e que não se assemelhem, “nem nas metas nem na operação, à lógica dos negócios. É preciso avançar muito mais além para se garantir aspectos essenciais como acesso, equidade, sustentabilidade e eficiência” (Kliksberg, 1998).

E este caminho passa necessariamente pela reflexão em torno do potencial de promover mudanças sociais que as estratégias de desenvolvimento rural em curso no Estado de São Paulo comportam, como veremos mais adiante.

A reformulação da pesquisa agropecuária

Salles-Filho et alii (1997) analisaram o processo recente de reorganização da pesquisa agrícola, com ênfase nas experiências do Mercosul. Destacam o esgotamento do modelo centralizado de pesquisa, desenhado para desenvolver o modelo de modernização agrícola fundado no paradigma da revolução verde. A partir de meados dos anos 1980 e principalmente a partir dos anos 1990, inicia-se um lento processo de mudanças que inaugura um amplo debate em torno da necessidade de um novo arranjo institucional para a pesquisa agropecuária. Ao lado da questão do retorno social dos investimentos em pesquisa coloca-se agora, no centro do debate, a necessidade de criação de mecanismos de articulação entre as instituições de pesquisa e destas com o setor produtivo.

A mola propulsora dos rearranjos institucionais é também, como de resto em todo o serviço público em seus diferentes níveis, a crise orçamentária em que estão mergulhadas as instituições governamentais, devido ao esgotamento das estratégias de financiamento por fundos públicos. A busca de mecanismos de sobrevivência e de autonomia financeira leva as instituições a se adequarem à ótica e aos padrões de eficiência do mercado. Mas como conciliar a visão de mercado com as demandas sociais? É o mesmo desafio estratégico que se coloca para o país como um todo, isto é, como conciliar desenvolvimento econômico com desenvolvimento social e preservação ambiental?

Para a pesquisa agropecuária, assim como foi observado para a extensão rural, está claro que as demandas não podem ser satisfeitas por uma única instituição. Para os autores, há que se fortalecer a articulação com o setor privado para fortalecer as instituições e com isso viabilizar o largo espectro de atividades públicas que elas podem desempenhar.

Esta opção pelo estreitamento das relações com o setor privado foi também adotada pela pesquisa agropecuária no Estado de São Paulo. Aqui o recente redesenho das instituições de pesquisa se deu a partir da leitura da dinâmica do setor produtivo. Este teria se ajustado à realidade da economia globalizada por meio da maximização da competitividade econômica, o que somente teria sido possível devido aos estímulos das políticas públicas de crédito, pesquisa e extensão rural vigentes nas décadas de 1970 e 80. A formação do complexo agroindustrial naquelas décadas viabilizou o salto em

produtividade e competitividade verificado nos anos 1990, que agora deve ser apoiado por uma nova geração de políticas públicas.

Caberia agora ao Estado o papel de selecionar as cadeias produtivas estratégicas para o país e focar sua atuação nestas cadeias, já que a crise fiscal impede um atendimento amplo a todas as cadeias produtivas existentes. Atuando sob o enfoque de Estado regulador, as instituições governamentais deveriam dedicar-se a questões como normas de defesa da agricultura, rastreabilidade, certificação de qualidade de processos etc. Em síntese, a reforma do Estado no setor agropecuário deveria ser dirigida no sentido de dotá-lo de capacidade de aumentar a competitividade das cadeias de produção (Gonçalves, 2004).

A pesquisa agropecuária paulista foi reestruturada a partir desta visão, concretizada com a criação, em 2002, da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios. Seu objetivo é “promover o crescimento harmônico e competitivo do produto rural, em suas diversas fases, desde os aspectos agronômicos até os de industrialização e comercialização” (APTA, 2004). Para tanto, foram criados 15 Pólos Regionais de Desenvolvimento Tecnológico do Agronegócio e neles será concentrada a ação dos seis institutos que compõem a Agência. A idéia é que as pesquisas contribuam para o aperfeiçoamento da produção local, de modo a competir com vantagem nos mercados internacionais. Os pólos de desenvolvimento terão suas pesquisas focadas em produtos de maior expressão na economia local.

Concluindo esta seção, podemos verificar que a pesquisa agropecuária paulista se reformulou para uma atuação em torno do chamado “agronegócio” e a extensão rural, sem um foco definido, busca cumprir sua missão institucional voltada para o “desenvolvimento rural sustentável”. O objetivo explícito da Secretaria de Agricultura é gerar conhecimento científico nos institutos de pesquisa e repassá-los de maneira eficaz para produtores e criadores aproveitando a estrutura de assistência técnica e de defesa agropecuária da Cati e da Coordenadoria de Defesa Agropecuária (Apta, 2004).

As estratégias em curso no Estado de São Paulo

No documento *Ações Políticas de Transformação do Agronegócio: Macroestratégia de Governo*, o governo estadual sintetizou as linhas mestras da ação

governamental. Nele o agronegócio é definido como prioridade de governo, que define que “o agronegócio é o negócio de São Paulo”. Destaca que esta prioridade está expressa na profunda transformação por que passa a Secretaria de Agricultura e Abastecimento, cujo símbolo é a criação da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios – APTA.

A busca de competitividade setorial do agronegócio deverá incorporar a necessidade de, concomitantemente, reduzir as disparidades sociais, econômicas e regionais. No plano de ação está previsto a implantação do Projeto Estadual de *Microbacias Hidrográficas*, o *incremento da alimentação popular*, vista como criadora de demanda para as cadeias produtivas e instrumento de redução da miséria, a *qualificação de recursos humanos* no campo e a *melhoria das estradas rurais*, entre outras ações. A ação da Cati é apresentada como impulsionadora do desenvolvimento rural e urbano integrado, atuando a partir das microbacias hidrográficas em cada município, junto aos empreendedores do agronegócio familiar. A extensão rural seria, neste contexto, um instrumento fundamental para romper-se com o movimento aprofundador de disparidades, sejam elas econômicas, sociais ou regionais, garantindo a dimensão humana do processo transformador do agronegócio. Esta análise é o reconhecimento explícito do caráter excludente da estratégia de maximização da competitividade do agronegócio, a prioridade do atual governo estadual.

Outras estratégias em curso no Estado de São Paulo incluem programas de *assentamento e regularização fundiários*, desenvolvidos pela Fundação Itesp e a oferta de crédito rural específico para a agricultura familiar, o *crédito Pronaf*.

No Quadro 8 podemos comparar as estratégias em curso no Estado de São Paulo com aquelas levantadas pela pesquisa e apontadas como necessárias ao estabelecimento de um processo de desenvolvimento rural sustentável.

O desafio da erradicação da pobreza no campo

Três estratégias em curso estão ligadas a este desafio estratégico: o incremento da alimentação popular, as ações de assentamento e regularização fundiária e o programa de microbacias hidrográficas. A estratégia do *incremento da alimentação popular* é desenvolvida por meio de programas de distribuição de leite, cestas básicas, fornecimento

de refeições a preço simbólico em restaurantes populares e fornecimento de lanches em estações de trem da CPTM. O programa Vivaleite atende 722 mil famílias em 645 municípios, envolvendo a ação de 3700 entidades cadastradas. Os restaurantes populares (Programa Bom Prato) fornecem 26.300 refeições/dia, na capital e nas cidades de Campinas e São José dos Campos. A distribuição de cestas básicas é dirigida para famílias com renda inferior a meio salário mínimo/pessoa e distribui 80 mil cestas/mês, através de 1450 entidades. Esta estratégia contempla principalmente as populações urbanas de grandes cidades, com exceção do programa do leite, com abrangência estadual. A população pobre residente em áreas rurais não tem acesso a programas de alimentação e/ou renda mínima.

Quadro 8. Estratégias propostas e estratégias em curso no Estado de São Paulo.

Desafios / Estratégias propostas	Estratégias em curso no Estado de São Paulo
Desafio da erradicação da pobreza no campo.	
Combate emergencial à miséria e à pobreza no campo via transferência de renda.	Não identificada.
Reforma Agrária.	Assentamento e regularização fundiária.
Urbanização das condições de vida no campo.	Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas.
Melhorar salários no campo	Não identificada.
Organização Social.	Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas.
<i>Desafio de promover a equidade econômica.</i>	
Dinamização econômica territorial.	Assentamento e regularização fundiária. Crédito Pronaf Qualificação de recursos humanos.
<i>Desafio de promover a sustentabilidade ambiental.</i>	
Redesenho da base tecnológica da produção agropecuária.	Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas.
Recuperação ambiental.	Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas.
<i>Desafio da reforma do Estado</i>	
Reorganização do sistema de pesquisa e extensão rural.	Reforma da Cati em 1997. Criação da Apta em 2002.

As limitações da estratégia de *assentamento e regularização fundiária* se devem aos custos envolvidos e está, portanto, assim como de resto todas as políticas sociais do governo federal, dependente da superação da crise fiscal. Como o Governo Estadual não possui autonomia para realizar desapropriações de terras, está limitado à capacidade de retomar terras devolutas que estão ocupadas por particulares (decisões judiciais), para então viabilizar assentamentos nestas áreas (este é o caso da região do Pontal do Paranapanema).

A estratégia da *urbanização das condições de vida no campo* está presente no Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas. Ao trabalhar com diagnósticos participativos junto às comunidades selecionadas, o programa têm estimulado a organização social e gerado ações corretivas em saneamento básico e coleta de lixo, dois importantes indicadores de pobreza no campo.

O Programa de microbacias possui uma estratégia básica de organização social, que envolve o planejamento de ações com as comunidades envolvidas, o estímulo à formação de associações de produtores e a atuação em convênio com as Prefeituras e Conselhos Municipais. Representa, assim, uma importante alternativa ao enfoque produtivista que hoje predomina no Plano Plurianual do governo estadual.

A eficácia do programa está limitada, no entanto, por deficiências no modelo institucional da Cati (Estado burocrático) e pela pouca participação das comunidades nas diferentes etapas do programa (Cati, 2004)

Desafio de promover a equidade econômica

A promoção da equidade econômica via dinamização territorial é um desafio estratégico que em São Paulo depende de estratégias de expansão do número de assentamentos de reforma agrária (o que está ligado a eficácia do governo federal nesta área) e de apoio à agricultura familiar e aos assentamentos rurais existentes, via expansão do crédito de financiamento do Pronaf e a capacitação dos agricultores familiares.

As estratégias de *qualificação de recursos humanos* e de *crédito Pronaf* estão presentes no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. O Pronaf é um programa que promove o desenvolvimento rural a partir do fortalecimento da

agricultura familiar, visando fundamentalmente a geração de emprego e renda no campo.

Atua em quatro linhas de ações:

- financiamento da produção agropecuária familiar;
- financiamento de infra-estrutura e serviços aos municípios;
- capacitação e profissionalização dos agricultores familiares e
- negociação de políticas públicas com órgãos setoriais.

O volume de recursos para o financiamento da produção agropecuária familiar tem crescido anualmente e o acesso continuamente facilitado, apesar de ainda existirem problemas com relação a garantias bancárias para sua obtenção.

Desafio de promover a sustentabilidade ambiental.

Redesenhar a base tecnológica da produção agropecuária e promover a recuperação ambiental de áreas degradadas são duas importantes estratégias do Programa de microbacias. Os resultados já obtidos, ainda que em pequena escala, com o plantio direto, com a recuperação de áreas erodidas e com a recomposição de matas ciliares mostram que o programa se assenta em metodologia adequada para este desafio estratégico. A questão que se coloca é quanto à continuidade do programa, que tem financiamento externo e em curto prazo será finalizado.

Desafio da reforma do Estado

A extensão rural em São Paulo vive um período de crise institucional que tem como raízes a diminuição e envelhecimento de seu quadro técnico permanente, a falta de renovação deste quadro técnico permanente, a instabilidade do quadro técnico contratado pelas prefeituras. Há mais de uma década não se realizam concursos públicos e cerca de 500 profissionais, de um quadro total de cerca de 2000 servidores, irão se aposentar nos próximos dois anos. Existe uma alta rotatividade de técnicos contratados pelo convênio de municipalização, em função dos baixos salários oferecidos.

A reforma administrativa de 1997 alterou apenas algumas denominações de departamentos, extinguiu cargos e definiu uma nova missão institucional, como vimos no histórico já apresentado. Assim, a realização de uma profunda reforma administrativa da extensão rural em São Paulo e a contratação de técnicos com perfil adequado à sua missão institucional são uma condição essencial para o sucesso na implementação de estratégias de desenvolvimento rural.

A reforma da pesquisa agropecuária teve um foco mais preciso (estruturar-se para trabalhar com as cadeias produtivas) e envolveu a contratação de novos pesquisadores, onde se buscou técnicos com qualidades específicas para essa nova missão institucional.

Idéias – Chave

As causas estruturais da pobreza estão ligadas à marginalização do processo produtivo e da propriedade de ativos; à falta de acesso a bens e serviços públicos como saúde, educação, cultura, lazer etc; e à desigualdade de renda.

No Estado de São Paulo, 45% da população rural está na linha da pobreza, principalmente por privações de serviços de água, saneamento e coleta de lixo e também pela privação de renda.

O Brasil Rural abriga uma população economicamente ativa de 18 milhões de trabalhadores, dos quais oito milhões estão sem ocupação ou com empregos precários, de baixa ou nenhuma remuneração.

A dinamização econômica territorial é uma ação estratégica que emerge como uma alternativa à estratégia da maximização da competitividade econômica do agronegócio e aos baixos salários e estagnação social que o acompanham.

Uma estratégia de desenvolvimento baseada na dimensão territorial enfatiza o conhecimento das redes de relacionamentos e cooperação que possam dinamizar o tecido social de uma determinada localidade.

Para dar conta eficazmente dos desafios estratégicos colocados à sociedade brasileira, o Estado brasileiro, em seus diversos níveis, precisa reformular-se radicalmente.

Será preciso um novo desenho institucional e o desenvolvimento de capacidades gerenciais que permitam o enfrentamento simultâneo das diferentes tarefas prioritárias.

A pesquisa agropecuária paulista se reformulou para uma atuação em torno do chamado “agronegócio” e a extensão rural, sem um foco definido, busca cumprir sua missão institucional voltada para o “desenvolvimento rural sustentável”.

A macroestratégia do governo estadual define o agronegócio como prioridade de governo: “o agronegócio é o negócio de São Paulo”.

CONCLUSÕES

Com base nas informações apresentadas ao longo dos capítulos é possível inferir algumas conclusões propriamente ditas no que tange às estratégias de desenvolvimento rural.

A breve revisão sobre as transformações do Estado permitiu verificar que seu processo de transformação está sendo pautado pela agenda neoliberal de desenvolvimento, imprimindo-lhe um forte viés econômico. O eixo das transformações está ligado ao ajuste fiscal, o que tem determinado um forte enxugamento da máquina administrativa, com conseqüências diretas na implementação e abrangência de estratégias de desenvolvimento.

A combinação da crise fiscal do Estado com o aumento das demandas sociais remetem à necessidade de uma nova e equilibrada relação Estado - Sociedade Civil na formulação, implementação e avaliação de estratégias de desenvolvimento.

O desafio estratégico fundamental para os gestores públicos é a conciliação entre interesses econômicos e sociais, o que requer a existência de um Estado e uma sociedade civil fortes. O forte endividamento interno e externo do Estado brasileiro coloca sérias limitações às estratégias de desenvolvimento rural, visto que as restrições orçamentárias impedem o avanço do programa de reforma agrária, limita a abrangência de programas de combate à pobreza (renda mínima) e limita os investimentos em pesquisa e extensão rural.

O estudo das transformações na sociedade civil mostrou que estamos vivendo um período de revitalização da sociedade civil, com a crescente constituição de novos espaços democráticos para o debate de estratégias de desenvolvimento rural. A sociedade civil está ativa tanto na luta mais geral pelo aprofundamento da democracia como nas demandas específicas pela conquista de direitos sociais no campo.

As organizações do terceiro setor (ONGs, associações de produtores etc) tem emergido como segmento estratégico para romper a hegemonia Estado/mercado na condução do processo de desenvolvimento rural.

A análise das estratégias que moldaram o Brasil Rural mostrou a hegemonia do Estado brasileiro na formulação e implementação de estratégias de desenvolvimento e mostrou ainda que os segmentos mais capitalizados do campo foram os maiores beneficiários da ação governamental.

O protagonismo dos segmentos excluídos dos benefícios do processo de desenvolvimento agrícola se deu pela implementação de estratégias de lutas sociais, que resultaram em êxito parcial, com uma contínua, embora lenta, expansão dos direitos sociais no campo. O maior exemplo disto está nas centenas de assentamentos rurais distribuídos por todo o país.

O levantamento das estratégias propostas para o estabelecimento de um processo de desenvolvimento rural identificou quatro desafios estratégicos colocados para a sociedade brasileira: i) a erradicação da pobreza campo. ii) a promoção da equidade econômica iii) a promoção da sustentabilidade ambiental iv) a reforma do Estado.

As estratégias para a erradicação da pobreza compreendem a implementação de programas de renda mínima, reforma agrária, urbanização das condições de vida no campo, melhoria de salários e organização social.

O desafio de promover a equidade econômica requer uma dinamização territorial em torno das economias e do capital humano locais. O desenvolvimento do capital social e dos circuitos regionais de produção e consumo é a estratégia fundamental para a realização deste objetivo.

O desafio de promover a sustentabilidade ambiental está ligado à implementação de estratégias de mudança da base tecnológica de produção e à recuperação ambiental. Um bom referencial para a primeira é a agroecologia e seus sistemas diversificados de produção agropecuária. A recuperação ambiental mostra-se como uma tarefa fundamental para reverter o processo de degradação de matas, solos e mananciais.

O desafio da reforma do Estado se coloca como uma tarefa fundamental para dotá-lo das capacidades técnicas e gerenciais necessárias para a implementação das estratégias requeridas no processo de desenvolvimento rural sustentável.

O estudo das estratégias em curso no Estado de São Paulo mostrou que existem ações em curso para o enfrentamento dos quatro desafios estratégicos, porém em amplitude insuficiente para atender as necessidades requeridas. É o caso dos programas de incremento da alimentação popular, de cunho mais urbano; dos programas de assentamento e regularização fundiários, dependentes do governo federal e de ações judiciais; do programa de microbacias, com abrangência e prazos de implementação limitados e das ações do Pronaf, também com recursos e abrangência limitados.

Por fim, a reorganização do sistema paulista de pesquisa e extensão rural seguem princípios e abrangências distintas. O primeiro passando por mudanças administrativas significativas, inclusive com a contratação de novos pesquisadores, para trabalharem com o chamado “agronegócio”; e o segundo com poucas mudanças administrativas e sem perspectivas de novas contratações que expandam e revigorem seu quadro técnico permanente, que se encontra em processo de esvaziamento e tem a missão de promover o desenvolvimento rural sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R.; VICENTI, M.C.M.; BAPTISTELLA, C. S. L; FRANCISCO, V. L. F. S. Novos dados sobre a estrutura social do desenvolvimento agrícola em São Paulo. In: **REFORMA AGRÁRIA**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, v.25 (2 e 3): 142-166, mai/dez., 1995.
- ABRAMOVAY, R. A dualização como caminho para a agricultura sustentável. In: **Estudos Econômicos**. FINE/USP. São Paulo, v:24, n.º especial, p. 157-182,1994.
- _____. *Estados Unidos: um Mito Jeffersoniano?*. In: **Anais do XXIX Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. Campinas: Sober, 1991.
- _____. Soluções para o dilema da eficiência e da equidade. *Gazeta Mercantil*, 21 e 22/6/2000.
- ALTIERI, M. Agroecology: a new research and development paradigm for world agriculture. **Agriculture, ecosystems and environment**. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B. v. 27, p. 37 – 46, 1989.
- AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982
- ANDEF. Associação Nacional de Defesa da Agricultura. Dados do mercado de produtos fitossanitários. Disponível em <http://www.undef.com.br>. (acessada em 2003).
- APTA. Pólos regionais alavancam cadeia de produção agrícola no Estado. Disponível em <http://www.apta.sp.gov.br>. (acessada em 2004).
- ARATO, Andrew. *Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas*. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 27, 1995.
- BARROS, Roberto Paes de. Depoimento à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional criada para estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais. In: Relatório Final da Comissão. Brasília, DF: (s/d), 1999.

BERGAMASCO, S. M. P. P; NORDER, L. A. C. **O que são assentamentos rurais**. São Paulo: Brasiliense (Coleção primeiros passos, 88p), 1996.

_____. Família e Trabalho Rural no Brasil e no Estado de São Paulo. In: **Informações Econômicas**, supl. 01/93. São Paulo. V.22:7-16, 1993.

_____. Caracterização da Agricultura Familiar no Brasil, a partir dos dados da PNAD. In: **REFORMA AGRÁRIA**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, v (25) n.º 2-3, mai-dez., 1995.

BIRD, G.W. & IKERD, J. *Agricultura Sustentável: Um Sistema do Século XXI*. In: **Estudos Econômicos**. FIPE/USP. São Paulo, v:24, n.º especial, p. 99 - 114, 1994.

BÓGUS, Cláudia Maria. **Participação popular em saúde: formação política e desenvolvimento**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 1998.

BUARQUE, Cristóvam. Depoimento à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional criada para estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais. In: Relatório Final da Comissão. Brasília, DF: (s/d), 1999.

BRANDENBURG, Alfio. **Agricultura familiar: ONGs e desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Ed. da UFPR, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: **Sociedade e Estado em transformação**. Luiz Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilhelm, Lourdes Sola, organizadores. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP, 1999

_____. As organizações sociais: para ser eficiente, a administração dos serviços sociais deve ser descentralizada. In: **Folha de S. Paulo**: 22/05/1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. & CUNIL GRAU, N. Entre Estado e Mercado: O Público Não-Estatal. In: _____. (orgs.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**, 1998.

CAPORAL, F. R. Superando a revolução verde: a transição agroecológica. Disponível em <http://www.nead.org.br>. (acessada em 2003).

CARDOSO, F. H. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLEÇÃO/PLANDI.HTM.

CARMO, Maristela Simões do. **(Re)Estruturação do Sistema Agroalimentar no Brasil: a diversificação da demanda e a flexibilidade da oferta.** São Paulo: IEA, 1996.

_____, Assentamentos Rurais em São Paulo e a Agricultura Sustentável em um Enfoque de Redirecionamento de Perspectivas. In: ***Dinâmica familiar, produtiva e cultural nos assentamentos rurais de São Paulo.*** / Sônia Maria P. P. Bergamasco, Marion Aubrée e Vera Lúcia S. B. Ferrante, organizadoras. Campinas-SP: FEAGRI/UNICAMP; Araraquara-SP: UNIARA; São Paulo-SP: INCRA, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, Manuel. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: **Sociedade e Estado em transformação.** Luiz Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilhelm, Lourdes Sola, organizadores. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP, 1999

CHONCHOL, Jacques. **Sistemas agrários em América Latina: De la etapa prehispánica a la modernización conservadora.** Santiago-Chile: Fondo de Cultura Económica, 1994.

CHILCOTE, Ronald H. & JOHNSON, Dale L. ***Theories of development: mode of production or dependency?*** Londres: Sage publications, 1983.

CHOSSUDOVSKY, M. **A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial.** Tradução: Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderna, 1999.

CMMAD - COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2a. ed., 430 p., 1991.

COHN, Amélia. **Políticas sociais e pobreza no Brasil.** (s/d). (<http://www.ipea.gov.br>).

COORDENADORIA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA INTEGRAL - CATI. **A Assistência Técnica Educacional na Coordenadoria de Assistência Técnica Integral.** Campinas, 1970a, 34p.

- _____. **Assistência Técnica Educacional: Manual do Agente.** Campinas: CATI, 1970b, 91p.
- _____. **A Extensão Rural na CATI.** Campinas: CATI, 1981, 19p.
- _____. **O PAM e as novas diretrizes de ação da CATI.** Campinas: CATI, 1984, 3p., mimeo.
- _____. **Sistema Estadual Integrado de Agricultura.** Campinas: CATI, 1991, 13p.
- _____. **Relatório CATI: 91-94.** Campinas: CATI, 1994, 90p.
- _____. **Manual – Sistema Estadual Integrado de Agricultura e Abastecimento.** Campinas: CATI, 1997a, 34p., mimeo.
- _____. **Relatório do Seminário Estadual – ATER Pública e o PRONAF.** Campinas, 1997b, 19p.
- _____. **Informativo CATI.** Campinas, 1998, Edição especial, 4p.
- _____. PEMH: Avaliação de meio termo - Relatório Final. Brasília, 2004, 81p.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.*/ Evelina Dagnino (org.) São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAVID, M. D.; DAVID, A. C. de A.; RODRIGUES, M.S.; ROLLO, P.A. Previdência Rural no Brasil: uma análise de seu impacto e eficácia como instrumento de combate à pobreza rural. In: **Seminário FAO/CEPAL/RIMISP: Experiências exitosas de combate à pobreza rural na América Latina**, 1999. (<http://www.cepal.org>)

DE JANVRY, Alain. ; SADOULET, Elisabeth. “Novas” abordagens a respeito do desenvolvimento rural na América Latina. Tradutor: Elvino de Carvalho Mendonça. **Seminário Cepal-FAO “Experiências bem-sucedidas de redução da pobreza rural: Lições para o redirecionamento de políticas.** Santiago, Chile, 27 e 28 de janeiro de 2000.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida.** Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

DIAS, G. L. da Silva; AMARAL, Cicely M. **Mudanças estruturais na agricultura brasileira: 1980-1998.** Santiago de Chile: Cepal, 2001.

DULLEY, R. D. **Políticas Estaduais para a Agricultura: São Paulo, 1930-80.** São Paulo, IEA, 1995. 189p. (Coleção Estudos Agrícolas, 3).

EHLERS, E. *A Agricultura Alternativa: uma visão histórica.* In: **Estudos Econômicos.** FIPE/USP. São Paulo, v:24, n.º especial, p. 231 - 262, 1994a.

_____ **O que se entende por agricultura sustentável?** São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994b. 161p. (Dissertação de Mestrado).

EMBRATER - EMPRESA BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL –. **Políticas e diretrizes de formação extensionista.** Brasília: EMBRATER, 52p. 1987.

FAO. **Agricultura mundial hacia el año 2010 – estudio de la FAO.** Ediciones Mundi-Prensa, 1995, 493p.

FAO/INCRA. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável.** Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, Segunda Versão, Março, 1995.

_____ **Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico.** Projeto UTF/BRA/036/BRA, Agosto, 1996.

FAUNDEZ, A. **O poder da participação.** [tradução Lúcia Chiappini e Eliana Martins]. São Paulo: Cortez, 1993. (Coleção questões da nossa época; v. 18).

FEINMANN, Juan Pablo. La deuda odiosa. Artigo publicado no jornal Página 12, Buenos Aires, 29/11/2003.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERNANDES, B. M., MENEGUETTE, A., LEAL, G. M., FAGUNDES, D. C. Inserção sociopolítica e criminalização da luta pela terra: ocupações de terra e assentamentos rurais no Pontal do Paranapanema – SP. In: *Dinâmica familiar, produtiva e cultural nos assentamentos rurais de São Paulo*. / Sônia Maria P. P. Bergamasco, Marion Aubrée e Vera Lúcia S. B. Ferrante, organizadoras. Campinas-SP: FEAGRI/UNICAMP; Araraquara-SP: UNIARA; São Paulo-SP: INCRA, 2003.

FOLHA DE S. PAULO. Brasil: Mapa da Exclusão. Caderno Especial, A1. São Paulo, 26 de setembro de 1998.

_____. Campo minado: MST lidera quase metade dos sem-terra. Caderno Folha Brasil, 19/01/2004.

FURTADO, Celso. Entrevista à revista Caros Amigos, Ano VI, número 71, Fevereiro de 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época ; v. 84).

GONÇALVES, José S. Agricultura brasileira: desafios ao fortalecimento de um setor fundamental. Disponível em <http://www.apta.sp.gov.br>T. (acessada em 2004).

GOV. FEDERAL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLEÇÃO/PLANDI.HTM.

GRAZIANO DA SILVA, José. Mas, qual reforma agrária? **Reforma Agrária**, Campinas, v.17, n1, p11-60, abr./jul. 1987.

- GRAZIANO DA SILVA, José. Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In: José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário / Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável / Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2001.
- HABERMAS, Juergen. *A nova intransparência: a crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas*. Trad.: Carlos A. M. Novaes. São Paulo: Novos Estudos Cebrap, nº 18, set./1987.
- HOFFMANN, Rodolfo. Depoimento à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional criada para estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais. In: Relatório Final da Comissão. Brasília, DF: (s/d), 1999.
- HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Tradução: Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan S.A., 1986.
- IGLÉSIAS, Francisco. **A revolução industrial**. São Paulo: Editora brasiliense, 1990.
- JOHNSON, Allan G. *Dicionário de Sociologia: guia prático da linguagem sociológica*. Tradução: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997
- JULIO, Carlos Alberto. A arte da estratégia: pense grande, comece pequeno e cresça rápido. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- JUNGMANN, Raúl. Depoimento à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional criada para estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais. In: Relatório Final da Comissão. Brasília, DF: (s/d), 1999.
- KAGEYAMA, A. & BERGAMASCO, S. M. P. P. “ A estrutura de Produção no Campo em 1980”. **Perspectivas**, São Paulo, 12/13: 55-72, 1989/90.
- KAGEYAMA, A. & GRAZIANO DA SILVA, J. Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. **Estudos Econômicos**. FIEP/USP. São Paulo, 13(3): 537-559. set./dez.,1983.
- KAIMOWITZ, D. & MORA, Maria Ileana. **El Desarrollo Sostenible de la Agricultura y los Recursos Naturales**. IICA, 1993 6p (mimeo).

- KLIKSBERG, Bernardo. Repensando o estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos. Tradutor: Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 64).
- LAGO, Benjamim Marcos. **Curso de Sociologia Política**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.
- LEMOS, José de J. S. **Pobreza rural e urbana no Brasil pós plano real**. Mimeo, 12p (s/d).
- MAGUEREZ, C. H. **Análise do Sistema Paulista de Assistência à Agricultura**. Secretaria da Agricultura de São Paulo. Campinas: CATI, 1969.
- MANTEGA, Guido. & MORAES, Maria. **A economia política brasileira em questão: 1964-1975**. São Paulo: Editora Aparte, 1978.
- MANTOUX, Paul. **A Revolução Industrial no século XVIII – estudo sobre os primórdios da grande indústria moderna na Inglaterra**. Tradução: Sonia Rangel. São Paulo: Unesp/Hucitec, s/d.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTINS, Roberto Borges. Depoimento à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional criada para estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais. In: Relatório Final da Comissão. Brasília, DF: (s/d), 1999.
- MATUS, Carlos. **Estrategia y Plan**. Santiago de Chile: Editorial Universitaria S/A, 1972.
- _____ Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi. Tradução de Giselda B. Sauveur. São Paulo: Fundap, 1996.
- MEDEIROS, Leonilde S. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989. 216p.
- MEJIA, Marco Raúl. **A transformação social: educação popular no fim do século**. Tradução de Ana Vieira Pereira e Ricardo Ribeiro. São Paulo: Cortez, 1996 (Coleção questões da nossa época; v. 50).

MENEGÁRIO, R. S. **A evolução e o papel do sistema público de pesquisa e assistência técnica à agricultura paulista: 1887 – 1955.** São Paulo: PUC, 1985. Dissertação de Mestrado.

MENESCAL, Andréa Koury. História e Gênese das Organizações Não Governamentais. In: **Organizações Não Governamentais: Solução ou Problema?**. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

MINTZBERG, Henry **The rise and fall of strategic planning: reconceiving roles for planning, plans, planners.** New York: The Free Press, 1993.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: Editora Senac, 2001. (Série Ponto Futuro; 6).

MORIN, Edgard. “El astro errante”. Buenos Aires: La Nación, 1993.

NERFIN, Marc. **Neither Prince nor Merchant – An Introduction to the Third System.** IFDA dossier, n° 56, 1986: 3-29.

NEVES, Delma P. **Assentamento rural: reforma agrária em migalhas.** Niterói-RJ: EDUFF, 1997. (Coleção Antropologia e Ciência Política, 4).

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional change and Economic performance.** Cambridge University Press, 1990.

NOVINSKI, Anita. **A inquisição.** São Paulo: Editora brasiliense, 1990.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics. ***Social Research*, vol 52, n° 4, 1985.**

_____. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: **Sociedade e Estado em transformação.** Luiz Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilhelm, Lourdes Sola, organizadores. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP, 1999.

- PELIANO, Ana Maria. Depoimento à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional criada para estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais. In: Relatório Final da Comissão. Brasília, DF: (s/d), 1999.
- PINHEIRO, Vinícius, C. Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. In.: *Planejamento e Políticas Públicas, nº 12 – jun/dez de 1995, IPEA.*
- PINHEIRO, S. L. G., PEARSON, C.J. e CHAMALA, S. Enfoque sistêmico, participação e sustentabilidade na agricultura. II: Uma abordagem construtivista. **Agrop. catarinense**, v.10, n.2, jun. 1997a.
- PINTO, Abelardo Gonçalves. **A construção de uma nova extensão rural: o potencial dos técnicos da rede pública de São Paulo.** Campinas-SP: dissertação de mestrado, 1998.
- PINTO, L. C. G. **Notas sobre Política agrícola e Crédito Rural no Brasil.** Campinas: UNICAMP, 1980. 343p. (mimeografado).
- PNUD. **Human Development Report** (Relatório de Desenvolvimento Humano) 1996.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil.** São Paulo: Editora brasiliense, 1978.
- PRINCEN, T. & FINGER, M. *Environmental NGOs in World Politics: Linking the local and the global.* New York: Routledge, 1996.
- REICH, R. B. **The real economy.** *Atlantic Monthly*, p. 35 – 52, fev. 1991.
- RICCI, Rudá. Movimentos sociais rurais nos anos 90. Mimeo, 41p., 2000.
- RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. Conceito de Seletividade de Políticas Públicas e sua Aplicação no Contexto da Política de Extensão Rural no Brasil. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.14, n.1, p.113-154, 1997.
- SAA-RS. Municipalização da Agricultura: Marco referencial. Porto Alegre, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, 1996, 67p.

- SALLES-FILHO, Sergio., ALBUQUERQUE, Rui., MELO, Débora L. de. Novos rumos da pesquisa agrícola e agroindustrial. In: **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável.**/ Jalcione Almeida e Zander Navarro (orgs.). Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1997.
- SCHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização.** São Paulo: Hucitec, 1999.
- SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850.** Campinas-SP: Editora da Unicamp, 1996.
- SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do estado.** São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época ; 103).
- SMITH, Adam. **A riqueza das nações – investigação sobre sua natureza e suas causas.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**, 2^a ed., São Paulo: Ed. Brasiliense, 1963.
- SOLA, Lourdes. Reformas do Estado para qual democracia?. In: **Sociedade e Estado em transformação.** Luiz Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilhelm , Lourdes Sola, organizadores. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP,1999
- SPOSATI, Aldaíza. Depoimento à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional criada para estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais. In: Relatório Final da Comissão. Brasília, DF: (s/d), 1999.
- SZMRECSÁNYI, Tamas. **Pequena história da agricultura no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1998.
- TAUNAY, Affonso de E. **História do Café no Brasil.** Rio de Janeiro: Departamento Nacional do Café, 1939-49, vol.8, tomo 6. (s/d).
- TORO, José B. O papel do Terceiro Setor em sociedades de baixa participação. In.: **3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado.** Org.: Evelyn Berg Ioschpe. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

TOURAINÉ, Alain. Os novos conflitos sociais: para evitar mal-entendidos. In: **Lua Nova: Revista de cultura e política**. São Paulo: 1989, nº 17, p. 05-17.

_____. **Crítica da modernidade**. Tradução: Elia Ferreira Edel. Petrópolis: Vozes, 1994.

_____. **Poderemos viver juntos?: iguais e diferentes**. Tradução: Jaime A. Clasen e Ephraim F. Alves. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

TRIGO, Eduardo; KAIMOWITZ, David & FLORES, Roberto. Bases para uma agenda de trabalho visando o desenvolvimento agropecuário sustentável. **Estudos Econômicos**, São Paulo, FIPE, 24(nº especial):31-97, 1994.

VEIGA, José Eli da. Delimitando a Agricultura Familiar. In: **REFORMA AGRÁRIA**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, v.25 (2 e 3): 128-1141, mai/dez., 1995.

_____. Mitos e preconceitos. In: **O Estado de S. Paulo**, caderno de economia, B2, 28/07/97.

_____. *et alii*. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

WEHRLE, Andrés. *O movimento agroecológico da América Latina e do Caribe (MAELA): por uma nova face para nossa agricultura*. In: ALMEIDA, J. & NAVARRO, Z. (org.) **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, p. 162 - 168, 1997.

WERKEMA, Maria C. C. As ferramentas da qualidade no gerenciamento de processos. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG, 1995.

ZACCARELLI, Sergio Baptista. **A moderna estratégia nas velhas empresas e o velho planejamento estratégico**. São Paulo: RAE Light/EAESP/FVG v.2 nº 5 p21-26, 1995.

ZANATA, Odair. “Situação atual da ocupação das terras públicas”. In: **Encontros da UnB**, Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1978.