

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL:
DO CARÁTER SELETIVO DA MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA À ABORDAGEM
DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL¹**

Public policies for rural development in Brazil: from the selective
character of agricultural modernization to the approach of territorial
development

Políticas públicas para el desarrollo rural en Brasil: del carácter selectivo de la
modernización agrícola al enfoque del desarrollo territorial

Carla Hentz
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", UNESP-Presidente
Prudente
carla.hentz@gmail.com

Rosangela Aparecida de Medeiros Hespanhol
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", UNESP-Presidente
Prudente
medeiroshespanhol@gmail.com

Resumo: As políticas agrárias implementadas nas últimas décadas revelaram-se insuficientes em gerar desenvolvimento rural no país. O posicionamento do Estado no que tange as políticas públicas para a agricultura mostrou-se, historicamente, centralizador e com forte estímulo ao seu projeto modernizante, sendo incapaz de surtir os efeitos esperados. Invisíveis às particularidades locais, chega-se à conclusão sobretudo a partir da década de 1990, que as políticas nacionais e centralizadoras da União não foram capazes de desenvolver suficientemente as cadeias produtivas de cada região. Via de regra, surge assim a chamada abordagem territorial – amplamente difundida nos países europeus – que busca superar o enfoque setorial e produtivista das políticas públicas voltadas ao espaço rural.

Palavras-chave: Estado; Políticas públicas; Desenvolvimento rural.

Abstract: The agrarian policies implemented in the last decades have proved insufficient to generate rural development in the country. The positioning of the State concerning public policies for agriculture has historically proved to be centralizing and strongly stimulates its modernizing project, being unable to achieve the expected effects. Invisible to local particularities, it is concluded, mainly from the 1990s, that the national and centralizing policies of the Union have not been able to sufficiently develop the productive chains of each region. As a rule, in this way arises the so-called territorial approach -

¹ Este texto resulta de reflexões desenvolvidas pela autora em sua pesquisa de Mestrado.

widely spread in European countries - which seeks to overcome the sectorial and productivist approach of public policies focused on rural areas.

Keywords: State; Public policies; Rural development.

Resumen: Las políticas agrarias implementadas en las últimas décadas resultaron insuficientes en generar desarrollo rural en el país. El posicionamiento del Estado en lo que se refiere a las políticas públicas para la agricultura se mostró históricamente centralizador y con fuerte estímulo a su proyecto modernizante, siendo incapaz de surtir los efectos esperados. Invisibles a las particularidades locales, se llega a la conclusión, sobre todo a partir de la década de 1990, que las políticas nacionales y centralizadoras de la Unión no fueron capaces de desarrollar suficientemente las cadenas productivas de cada región. Generalmente surge así el llamado enfoque territorial - ampliamente difundido en los países europeos - que busca superar el enfoque sectorial y productivista de las políticas públicas orientadas al espacio rural.

Palabras-clave: Estado; Políticas públicas; Desarrollo rural.

Introdução

Nos anos recentes no Brasil, a discussão do desenvolvimento rural e territorial vem ganhando espaço – tanto no debate científico como nas políticas públicas -, por razões de conjuntura nacional e, principalmente, por influência de discussões e experiências observadas em países europeus. A estratégia de apostar unicamente no desenvolvimento econômico como forma de aliviar ou eliminar a pobreza, mostrou-se insuficiente e incapaz de promover o desenvolvimento rural do país.

De fato, presenciou-se grande crescimento econômico, todavia, este não implicou, necessariamente, em desenvolvimento rural. A rápida incorporação de insumos modernos que se efetiva, sobretudo, a partir dos anos de 1960, com a chamada “Revolução Verde”, levou entre outras coisas, a pauperização e expropriação dos pequenos produtores e ao aprofundamento do processo de esvaziamento do campo. O objetivo do Estado era promover grandes transformações no setor agropecuário com a introdução de tecnologias e a integração com a indústria, sem modificar, contudo, a estrutura fundiária do país. Destarte, o desenvolvimento era pensado como sinônimo de crescimento econômico, sem considerar a questão social do país.

Não obstante, a postura desenvolvimentista do Estado aprofundou não somente as desigualdades do setor agropecuário, mas também de todo o sistema econômico, apoiando-se “na fragilidade social e política da base da pirâmide social em comparecer à

esfera pública com demandas próprias e concorrentes àquelas que constituíram o pacto da ‘modernização conservadora’” (DELGADO, 2012, p. 20).

Os resultados deste processo modernizante foram desastrosos. Insensíveis às especificidades locais, as políticas nacionais e centralizadoras da União não foram capazes de suprir com as demandas de cada região e/ou das diferentes cadeias produtivas, cabendo aos agricultores familiares “as consequências do processo modernizante: endividamento, desemprego, perda das terras, êxodo rural e agrícola, degradação ambiental etc.” (GRISA, 2010, p. 84).

No início dos anos de 1980, o modelo de crescimento econômico pautado na modernização já apresentava sinais de declínio, em grande medida, pela redução do crédito subsidiado. As transformações que acompanhariam a economia e a sociedade neste período estavam atreladas ao que Delgado (2005, p. 62) chamou de “ajustamento constrangido à ordem econômica globalizada”, ou seja, o ajustamento econômico da dívida externa por parte do Brasil e de países latino-americanos, o que levou à quebra financeira do Estado e a adoção de políticas econômicas e sociais neoliberais, a partir dos anos de 1990.

Nessa ótica, as políticas não deveriam se restringir à reativação/redefinição das instituições democráticas tradicionais, mas sim, na criação de novos espaços públicos, viabilizando a inserção de novos atores sociais e o surgimento de novas práticas entre Estado e sociedade, sobretudo, a partir do processo de redemocratização e descentralização das políticas públicas, que teve como marco inicial a Constituição Federal de 1988 (DELGADO, 2005).

A nova mudança ocorrida na concepção das políticas públicas buscou atenuar os profundos impactos causados pelo processo de modernização agrícola, passando o Estado a reconhecer a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento do país, criando novas políticas que servissem de base para a reprodução social desse segmento. Desta forma, aos fins dos anos 1990, as políticas públicas de viés exclusivamente setorial começam a perder terreno dando lugar as de base territorial (HENTZ; NEVES NETO, 2016).

Nesta perspectiva, optamos por utilizar como recurso metodológico a revisão da literatura acerca dos temas que despontam à problemática, estando o trabalho estruturado em duas partes, além desta introdução, das considerações finais e das referências. Na primeira parte, apresentamos a trajetória do intervencionismo estatal a partir da década de

1960, momento no qual vivencia-se o auge do processo de modernização da agricultura brasileira. Na segunda parte, contextualizamos a incorporação da abordagem territorial nas políticas públicas de desenvolvimento rural implementadas, sobretudo, na década de 2000.

A incorporação da ciência e da tecnologia na agricultura brasileira

Com a evolução hodierna da economia e da sociedade, resultado da crescente urbanização e da expansão capitalista no campo, uma nova forma de estruturação dos espaços urbanos e rurais tem emergido no território brasileiro. A essas transformações evocamos ao processo de reestruturação produtiva – entendida como um processo promotor de profundas transformações nos elementos técnicos e sociais da estrutura agrária – alterando, especialmente, a base técnica da produção, as relações sociais de produção e a estrutura fundiária, interferindo tanto na base técnica quanto econômica e social (ELIAS, 2012). Em seu sentido mais amplo, as inovações que foram incorporadas ao território brasileiro interferem, mesmo que de maneira indireta, em todos os setores econômicos, conduzindo a economia de um país “essencialmente agrário para uma das principais economias do mundo” (ELIAS, 2007, p. 49).

Modernas e sofisticadas técnicas de produção foram incorporadas à agricultura, sobretudo, nas décadas de 1960 a 1980, com a chamada *modernização da agricultura*, - momento no qual o espaço rural passou por expressivas transformações econômicas e sociais -, sem que tenham sido efetuadas reformulações na concentrada estrutura fundiária do país. O avanço da modernização consolida-se com o apoio explícito do Estado brasileiro que direciona de forma tendenciosa para o setor os recursos financeiros, infraestrutura, apoio tecnológico, incentivos fiscais e as políticas públicas (HENTZ; NEVES NETO, 2016).

O Estado, ao estimular o crescimento intensivo da agricultura “assumiu de forma explícita o comando do processo de capitalização do campo, conjuntamente como o capital financeiro e industrial” (GRISA, 2010, p. 84), colocando-se como “proprietário do capital financeiro que implementou políticas favoráveis à mudança da base técnica na agricultura. [...] O Estado passa a planificar a agricultura para o lucro” (MÜLLER, 1981, p. 72). Ou ainda conforme complementa Hespagnol (1997, p. 41),

[...] o Estado encarregou-se de criar as condições para que o processo de modernização agrícola se efetivasse, através da implementação de mecanismos, visando por um lado expandir o mercado interno de máquinas e insumos industriais, e por outro, ampliar a oferta de produtos exportáveis e de matérias-primas para a indústria.

Fortemente subvencionado pelo Estado brasileiro, o crédito rural subsidiado concedido por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), tornou-se o principal instrumento deste processo, porém, como alerta Gonçalves Neto (1997, p. 153),

[...] a distribuição deste subsídio não ocorreu de forma homogênea entre os agricultores, mas foi centralizado nas mãos dos mais poderosos ou dos que já se encontravam envolvidos no processo de modernização, contribuindo para a transferência de recursos de renda dentro do próprio setor e aumentando o quadro de miséria dos pequenos produtores rurais.

O caráter seletivo da política agrícola priorizou os agricultores mais capitalizados, já inseridos no processo modernizante. Em decorrência disso, amplia-se expressivamente a transferência de renda dentro do próprio setor agrícola, maximizando o quadro de miséria dos pequenos produtores, aprofundando as desigualdades sociais no campo (GONÇALVES NETO, 1997). De maneira geral, a modernização foi promovida por meio da verticalização das ações do Estado aos segmentos produtivos do ramo agroindustrial e do agronegócio - com a formulação de políticas públicas dotadas de um caráter essencialmente produtivista e setorial -, deixando à margem do processo modernizante os pequenos produtores rurais.

Esse processo, segundo Elias (2003), imprimiu complexas inovações às forças produtivas do setor, sendo os tradicionais sistemas de produção substituídos por inúmeras novas possibilidades de realização da mais-valia mundializada, por meio da fusão de capitais entre os setores econômicos. A agricultura incorpora ao seu processo produtivo as mais modernas e sofisticadas tecnologias de produção e do consumo globalizado, tornando-se um ramo de aplicação de capital e, conseqüentemente, subordinada a este. Em face desta possibilidade, “a velocidade de renovação das forças produtivas torna-se muito mais acelerada do que em todo o restante da história [...]” (ELIAS, 2006, p. 27).

Diante de tais transformações,

[...] a agricultura passou a ser um empreendimento totalmente associado à racionalidade do período, apresentando as mesmas possibilidades das demais atividades para a aplicação de capital e para auferir alta lucratividade, e tornou-se mais competitiva, permitindo maior valorização dos capitais nela investidos, o que a aproximou dos demais setores econômicos. Nesse sentido, no período Técnico-Científico-Informacional um dos principais signos da modernização da agricultura é o fim do isolamento mantido pela atividade em relação aos demais setores econômicos, graças a uma crescente interdependência com o crescimento geral da economia [...] (ELIAS, 2003, p. 62).

O projeto modernizante da agricultura de fato se concretizou, porém, manteve inalterada a estrutura fundiária, mantendo o privilegiamento dos grandes e médios produtores rurais em detrimento dos pequenos, promovendo “um verdadeiro pacto com a classe dominante (burguesia urbano-industrial e aristocracia rural)” (HESPANHOL, 1997, p. 38). Delgado (2012, p. 14) complementa que o caráter heterogêneo da agricultura foi preservado, e até mesmo aprofundado, podendo-se “visualizar nele um pacto agrário modernizante e conservador, que, simultaneamente à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial e ao capital comercial”.

Não obstante, a postura desenvolvimentista dos governantes visava muito mais o crescimento econômico do país do que a sua regulação social. “Constituiria um reducionismo completo tratar dos complexos agroindustriais e do processo de mudança na base técnica de produção rural como se refletissem a totalidade do setor rural brasileiro” (DELGADO, 2012, p. 17).

Essencialmente, o Estado brasileiro caracterizava-se por seu caráter desenvolvimentista e conservador neste período (1920-1980). Não era um Estado de Bem-Estar Social, “o Estado era o promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade” (BACELAR, 2003, p. 1). No início dos anos de 1980, o modelo de crescimento econômico pautado, predominantemente, na concessão de grandes volumes de crédito rural subsidiado apresenta sinais de declínio, em função da crise fiscal que assolou o Estado brasileiro (DELGADO, 2012).

O apoio irrestrito à agricultura empresarial não tinha mais condições de prosseguir. Neste período, conforme aponta Delgado (2010), o Estado buscava por saldos comerciais a todo custo, devido à escassa e onerosa disponibilidade de crédito no mercado financeiro internacional.

A partir do início da década de 1980, a economia brasileira se defrontará com um longo período de relativa estagnação econômica interna, em grande medida imposta pelas condições do ajustamento à crise do endividamento externo. Nesse contexto, o papel da agricultura é crucial para a gestão das várias conjunturas macroeconômicas do período.

A maneira como o *establishment* econômico promoverá a gestão da crise da dependência externa, a partir da reversão do ciclo econômico de crescimento em 1982, requer participação expressiva do setor agrícola e das cadeias agroindustriais conexas na geração de saldos de comércio exterior. Estes passam a ser essenciais para suprir as necessidades de financiamento do déficit em conta-corrente do Balanço de Pagamentos. Eventualmente, ajudam também a aumentar reservas internacionais de divisas sem cortar, contudo, as ligações da dependência externa (DELGADO, 2010, p. 89).

A década de 1990 foi marcada por grandes transformações no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento rural, bem como, pela instauração de uma nova conjuntura político-administrativa que tem como marco o processo de redemocratização do país. Neste período, o debate sobre o desenvolvimento rural ganha espaço, sobretudo, nos meios acadêmicos, passando as políticas públicas a apoiarem, simultaneamente, o agronegócio e a agricultura familiar. Contudo, as ações e programas direcionados para o contexto da agricultura familiar, mostraram-se insuficientes para modificar o quadro dominante no campo brasileiro, centrado no agronegócio.

A adoção da perspectiva territorial nas políticas públicas de desenvolvimento rural

Não deixa de ser surpreendente a velocidade com que ganha espaço público e legitimação a utilização do termo desenvolvimento – integrado, sustentável, humano –, de que é preciso repensar o modelo adotado no Brasil para além das dimensões econômicas e, mais do que isto, reorientar as formas de intervenção do Estado nas políticas públicas. Sob o efeito de algumas mudanças na gestão do Estado, esta mudança de enfoque ganha força, particularmente, em meados das décadas de 1980 e 1990, diante do esgotamento teórico e prático da abordagem regional, o qual evidencia os limites da noção de região como unidade de referência para a promoção do desenvolvimento rural (SCHNEIDER, 2004).

Afastadas cada vez mais da abordagem setorial, as políticas públicas passaram a privilegiar o enfoque territorial de desenvolvimento, trazendo implícito em suas ações, o fortalecimento dos laços de proximidade entre os diversos atores sociais. No Brasil, a incorporação do desenvolvimento territorial no contexto das políticas públicas é recente e,

como sugere Favareto (2010), está associada à redução e ao redirecionamento da intervenção estatal e a descentralização das políticas públicas.

Não obstante, com a *abertura política* e o processo de *redemocratização* da sociedade brasileira – os quais ocorrem em um contexto de crise fiscal e financeira do setor público -, uma intensa mobilização social voltada para a prática de novas abordagens, com diferentes visões teóricas e ideológicas, passaram a fazer parte do debate sobre o planejamento territorial e regional no Brasil (FAVARETO, 2010).

Diante da crise financeira, o Estado deixa de ser o principal financiador do projeto modernizante perdendo, em parte, sua capacidade de gerenciar funções organizacionais. Para Couto e Abrucio (1996), o Estado diante das novas mudanças engendradas pela Constituição de 1988, aproximou-se do modelo neoliberal, repassando para as esferas subnacionais do governo, atribuições de sua competência. Neste contexto, “temas como poder local, participação social, autogestão, desenvolvimento sustentável, representação e formas de organização coletiva ganharam destacada relevância no âmbito nacional” (HESPANHOL, 2008, p. 3).

Entretanto, uma política de centralização não poderia, rapidamente, ser substituída por uma política descentralizadora, tendo em vista que “a descentralização por si só não alterou as relações de poder no município e a forma autoritária e clientelista como muitas prefeituras ainda hoje são governadas” (GUANZIROLLI, 2006, p. 7). A União repassou aos municípios as responsabilidades, mas não os meios necessários para dar conta delas.

Em um contexto geral, a partir da descentralização administrativa, as políticas públicas e, em especial, as direcionadas para o espaço rural, passaram a incorporar em seu escopo, mudanças em termos de concepção, estruturação e forma, não sendo mais possível, diante da heterogeneidade dos espaços rurais,

[...] adotar tipologias simplificadas na elaboração das políticas, mas sim estudos detalhados das estruturas econômicas, sociais, culturais e institucionais regionais e locais. Isso abre espaço para a participação e responsabilização dos atores locais na elaboração e implementação das políticas de desenvolvimento rural (OLIVEIRA, 2002, p. 9).

Neste sentido, a ideia de unilinearidade passa a ser questionada. “Se antes as diferenças regionais eram apreendidas como negativas, devendo ser eliminadas, na atualidade, essas diferenças passaram a ser reconhecidas como características positivas a

serem preservadas e valorizadas” (HESPANHOL, 2010, p. 126). O principal impacto deste redirecionamento, segundo Oliveira (2002, p. 8), esteve consubstanciado no:

[...] reconhecimento das diversidades e peculiaridades regionais como um dos elementos estratégicos para a competitividade de um espaço, e conseqüentemente, para a formulação de políticas e instrumentos de apoio ao seu desenvolvimento. Considerar as especificidades regionais como elemento de definição de políticas e instrumentos de intervenção no espaço regional possibilitou o desenvolvimento de políticas do tipo *bottom-up*, ou seja, pensadas a partir da realidade econômica, social, cultural e institucional de determinado espaço.

Neste cenário, a abordagem regional deixa de ser adotada como referência teórica e conceitual, tornando-se um instrumento insuficiente para o planejamento normativo das ações práticas do Estado. É neste contexto que ganha importância o território, permitindo a superação dos condicionantes e limites do aporte regional. O território reemerge não com conteúdo geopolítico (Estado-Nação), mas como alude Santos (1994), relacionado às mudanças socioespaciais e político-institucionais do capitalismo (SCHNEIDER, 2004). Complementa o autor, que o território neste sentido, “emerge como um processo vinculado à globalização, sobretudo porque a nova dinâmica econômica e produtiva depende de decisões e iniciativas que são tomadas e vinculadas em função do território” (SCHNEIDER, 2004, p. 102).

Hespanhol (2010) complementa que, diferentemente da abordagem adotada nos meios acadêmicos e, principalmente, na Geografia, onde o conceito de território é apreendido por e a partir de relações de poder, na abordagem territorial o território passa a ser “considerado apenas como uma ferramenta para se pensar o planejamento e a intervenção estatal na sociedade a partir de diferentes escalas de atuação” (HESPANHOL, 2010, p. 124).

Assim, o território passa a ser visto e compreendido como a nova unidade de referência e mediação das ações do Estado e o enfoque no desenvolvimento territorial torna-se, portanto, um modo de ação que valoriza os atributos políticos e culturais das comunidades e dos atores sociais ali existentes. Governança local e participação social tornam-se, neste sentido, atributos do desenvolvimento territorial (OLIVEIRA, 2002, p. 13).

Para Schneider (2004, p. 102), a incorporação do território como unidade de referência, trata-se, na verdade, de uma tentativa de resposta às severas críticas ao qual o Estado vinha sendo submetido, “sobretudo tendo em vista a ineficácia e a ineficiência de

suas ações, seu alto custo para a sociedade e a permanência das mazelas sociais mais graves como a pobreza, o desemprego, a violência, etc.”.

Neste cenário, ganham destaque iniciativas como a descentralização das políticas públicas; a valorização da participação dos atores da sociedade civil, especialmente ONGs e os próprios beneficiários; a redefinição do papel das instituições; e cresce a importância das esferas infranacionais do poder público, notadamente as prefeituras locais e os atores da sociedade civil. Contudo, para acionar e tornar efetivas as relações do Estado central com esses organismos locais, tornou-se necessário forjar uma nova unidade de referência, que passou a ser o território e, conseqüentemente, as ações de intervenção decorrentes deste deslocamento passaram a se denominar desenvolvimento territorial (SCHNEIDER, 2004, p. 102).

Ao passo que foram sendo fortalecidas as noções de desenvolvimento territorial, também se modificaram as discussões sobre o papel da agricultura e do espaço rural. A abordagem territorial promoveu a superação do enfoque setorial das atividades econômicas. “Na perspectiva territorial, as dicotomias e os antagonismos são substituídos pelo escrutínio da diversidade de ações, estratégias e trajetórias que os atores (indivíduos, empresas ou instituições) adotam visando sua reprodução social e econômica” (SCHNEIDER, 2004, p. 104). Via de regra, “como resultado, emergem a diversidade e a heterogeneidade social e econômica dos territórios, que se constituem no traço característico dos distintos caminhos e trajetórias que podem ser seguidos em direção ao desenvolvimento” (SCHNEIDER, 2004, p. 104).

Schneider (2004) discute que tanto no Brasil, como no exterior, a abordagem territorial do desenvolvimento deve ser analisada a partir de quatro elementos: a pobreza rural; os atores sociais e seu protagonismo; o território como unidade de referência; e a questão ambiental. Tomando por base tais premissas, as políticas públicas de desenvolvimento rural seriam capazes de produzir, simultaneamente, transformações produtivas e institucionais a partir da inclusão efetiva dos atores sociais, ampliando o rural para além da agricultura e valorizando a heterogeneidade dos territórios.

Contudo, embora a proposta da abordagem territorial do desenvolvimento seja muito mais abrangente, não excluindo a política de desenvolvimento setorial, podendo, em alguns casos, assumir conotação de complementaridade, diante da diversidade da agricultura brasileira – em nível de produtos e produtores – não sendo atingidos de forma homogênea pelas políticas públicas.

A nova visão do desenvolvimento rural é marcada, justamente, pela tentativa de dar conta das mudanças pelas quais havia passado o rural nas décadas anteriores e a necessidade de passar de um enfoque setorial para outro de caráter territorial, reconhecendo a complexidade dos espaços rurais e a necessidade de se erigir um novo modelo de intervenção política, agindo sobre o espaço e nas relações sociais nele existentes.

Nesta perspectiva, a abordagem territorial:

[...] assume a função de uma ferramenta para se pensar o planejamento e a intervenção no tecido social a partir de alguma escala, quer seja local, regional, microrregional, etc. [...]. Pressupõe que o nível adequado de tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deva ser o espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais. Esse espaço é construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos. (SCHNEIDER, 2004, p. 110).

Neste sentido, há um consenso que repercute no campo das políticas públicas, sobretudo, aquelas relacionadas ao desenvolvimento rural, de que no Brasil as políticas de cunho territorial ganham maior proporção a partir de experiências obtidas em países europeus, a exemplo do Programa LEADER (Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale), e reforçadas com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Neste contexto, um dos aspectos que confere maior fortaleza à criação deste ministério é a institucionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o qual marca, sem sobra de dúvidas, o intervencionismo estatal no meio rural brasileiro, sendo a agricultura familiar oficialmente reconhecida como um ator social e, portanto, como uma categoria específica.

Conforme defende Abramovay (1999), a valorização da agricultura familiar no país esteve pautada em três planos distintos: no plano intelectual, diversos estudos e pesquisas permitiram estratificar e capturar toda a heterogeneidade deste segmento e avaliar sua relevância econômica. No plano das políticas públicas, como já mencionado, o lançamento do PRONAF e a intensificação dos projetos de reforma agrária. No plano social, a agricultura familiar representa um conjunto organizado de forças, que tem por bandeira de luta a afirmação da viabilidade econômica da produção familiar rural e a importância para a economia social.

É fato observar que, por meio das ações do PRONAF, a agricultura familiar passa a ser fortalecida em termos técnicos, financeiros e de infraestrutura, ampliando sua capacidade produtiva, contribuindo para a geração de emprego e renda nas áreas rurais, melhorando a qualidade de vida dos agricultores familiares (SCHNEIDER *et al.*, 2004). Nesta nova conjuntura das políticas públicas, as ações buscavam incorporar, pelo menos ao nível do discurso, a diversidade econômica, social e política, levando em consideração as especificidades/potencialidades locais/regionais.

Para Oliveira (2002, p. 12), apesar das muitas dificuldades, “algumas inerentes ao espaço geográfico escolhido para a intervenção (municipal), outras à própria dificuldade de articulação e coordenação dos atores sociais”, o PRONAF contribuiu significativamente para novas discussões acerca das políticas públicas de desenvolvimento rural, corroborando, sobretudo por meio da linha PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais, para superar o viés setorial-agrícola, imprimindo mudanças nos instrumentos de intervenção estatal no espaço rural e na agricultura.

Além do PRONAF, também podem ser citados como exemplos o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que carregam em seu arcabouço jurídico-institucional, a abordagem territorial do desenvolvimento.

Todos estes programas direcionados à agricultura familiar buscam contemplar um viés de intersectorialidade, todavia, mesmo diante das significativas mudanças ocorridas, ainda há muito a avançar, dada a concentração da estrutura fundiária e a extrema desigualdade observada entre as regiões brasileiras. Hespanhol (2010) complementa que, apesar da incorporação a partir de meados de 1990 e no decorrer dos anos de 2000, de uma perspectiva mais integrada dos espaços rurais e urbanos, ainda persistem muitas dificuldades e resistências - institucionais, sociais, econômicas, culturais, etc. – para que as políticas públicas possam se efetivar. Bacelar (2003) ressalta que as políticas públicas ainda têm como herança a centralização e o desenvolvimento economicista, via de regra apresentam enorme dificuldade em considerar a tamanha heterogeneidade existente em nosso país, entendendo-o a partir de médias e números que não representam a totalidade diversa do Brasil.

A reorientação no enfoque das políticas públicas contribuiu significativamente para ressaltar a importância da agricultura familiar, todavia, existe do ponto de vista da

intervenção federal no rural brasileiro, dois projetos distintos: um com base na agricultura empresarial e outro para a agricultura familiar. Essa dualidade de intervenção no rural brasileiro é marcada pela desvantagem da agricultura familiar em relação à agricultura empresarial e, principalmente, pelo domínio que tem a agricultura empresarial e pela enorme capacidade de renovação de suas forças produtivas. Em grande medida, a importância da agricultura patronal tem sido ressaltada pela produção de *commodities*, sobretudo para exportação, ao passo que a agricultura familiar ocupa-se da produção de alimentos para atender ao consumo local ou interno do país.

Neste cenário, mesmo diante do redirecionamento das políticas públicas, a agricultura familiar ainda encontra-se fragilizada e a mercê da hegemonia desempenhada pela agricultura patronal e capitalizada. Não obstante, muitas das políticas públicas formuladas para o rural brasileiro foram adaptadas de políticas implementadas em outros países, em que os contextos (social, político, cultural e econômico) divergem de forma substancial do Brasil. Esta é uma das grandes dificuldades a serem preenchidas nas políticas de desenvolvimento rural no caso brasileiro, pois os modelos prontos e enrijecidos não conseguem abarcar a totalidade e, muito menos, as peculiaridades locais/regionais.

Conforme aponta Favareto (2010), o aprendizado recente no Brasil revela um interessante caminho para as políticas públicas de desenvolvimento territorial, porém, sua consolidação ainda requer tempo e adensamento, diante da forte impregnação do viés setorial, refletido nos diferentes níveis de governo e nas formas de organização da sociedade civil.

Considerações Finais

A discussão da abordagem territorial do desenvolvimento no período recente surge da constatação de que apostar, unicamente, no crescimento econômico como alternativa para aliviar e/ou eliminar a pobreza, não teria gerado, nas últimas décadas, os resultados desejados. Diante da incapacidade de bancar os estímulos e os investimentos orientados para o desenvolvimento setorial, o aporte territorial vem obtendo especial atenção em face das mudanças estruturais que ocorreram na sociedade, na economia e mesmo nas perspectivas teóricas.

Historicamente, as políticas agrárias implementadas – de modo setorial com forte viés produtivista - revelaram-se insuficientes em promover o desenvolvimento rural do país, mostrando-se insensíveis às particularidades locais/regionais. Diante da insuficiência da abordagem setorial e da pressão por parte dos organismos internacionais e dos movimentos sociais, o governo chega à conclusão que era indispensável a elaboração de um diagnóstico aprofundado das dinâmicas regionais em relação às cadeias produtivas de cada região, e, principalmente, a necessidade em reavaliar os instrumentos governamentais adotados na promoção do desenvolvimento rural.

Este contexto passa a ser alterado com a incorporação no cenário político nacional de um espaço para o segmento da agricultura familiar, no qual ampliou-se, significativamente, as ações e programas de apoio à agricultura familiar. Todavia, embora as políticas públicas voltadas ao espaço rural tenham incorporado a dimensão territorial do desenvolvimento, promovendo importantes ganhos para a agricultura familiar, é possível perceber que as mesmas ainda não conseguem atender a totalidade dos problemas que atingem o rural brasileiro e, mostram-se com dificuldades em respeitar as heterogeneidades territoriais. Observa-se, também, que as políticas ainda revestem-se, no plano da execução, de aspectos cristalizados no privilegiamento de uma perspectiva setorial.

Via de regra é possível apreender, ao menos em tese, que a incorporação da abordagem territorial ampliou significativamente o reconhecimento institucional da agricultura familiar, sobretudo com a institucionalização do Pronaf (1996), e a partir do Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003), quando são ampliados significativamente os recursos financeiros para a agricultura familiar.

Embora tenham sido logrados importantes avanços na concepção das políticas públicas, estas ainda não conseguem incorporar a complexidade dos problemas enfrentados pela agricultura de base familiar – como acesso ao crédito, a terra, aos serviços de assistência técnica e extensão rural, etc. – necessitando de um esforço adicional e de modificações estratégicas, capazes de desenvolver suficientemente as cadeias produtivas de cada região, sem, contudo, sujeitar a matriz social local aos interesses nacionais.

Por fim, podemos constatar ao longo deste artigo, que a construção de uma política pública requer, necessariamente, um lento processo, o qual supõe uma construção social que possibilite a harmonização de interesses e conflitos, sejam estes políticos, econômicos

ou culturais. Nos termos definidos por (ORTEGA e MENDONÇA, s/d), as estratégias de desenvolvimento territorial dependem em parte, da organização e pactuação da sociedade em torno de objetivos comuns e de que essas condições não implicam, necessariamente, no afastamento ou minimização do papel do Estado.

Agradecimentos

As autoras agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo apoio financeiro inscrito no processo 2014/02873-4.

Referências

ABRAMOVAY, R.; Veiga, J. E. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília, DF: IPEA, 1999. 41 p. (Texto para Discussão, 641).

ARAÚJO, Tânia Bacelar. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; *et al.* (Org.). *Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

COUTO, Claudio Gonçalves; ABRUCIO, Fernando Luiz. *A redefinição do papel do Estado no âmbito local*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, ano 10, nº 3, p. 40-47, 1996.

DELGADO, Guilherme. *Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012. p. 144.

DELGADO, Guilherme da Costa. A questão agrária e agronegócio no Brasil. In: CARTER, Miguel (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. 1ª ed. São Paulo: UNESP, 2010. p. 81-112.

DELGADO, Guilherme da Costa. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 51-90.

ELIAS, Denise. Agronegócio e desigualdades socioespaciais. In: ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. (Org.) *Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006. p. 25-82.

ELIAS, Denise. *Globalização e agricultura: a região de Ribeirão Preto – SP*. São Paulo/ Denise Elias. Editora da Universidade de São Paulo, 2003. p. 400.

ELIAS, Denise. O meio técnico-científico-informacional e a reorganização do espaço agrário nacional. In: MARAFON, Glaucio José; RUA, João; RIBEIRO, Miguel Angelo (Org.) *Abordagens teórico-metodológicas em geografia agrária*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2007. p. 49-66.

ELIAS, Denise. Relações Campo-Cidade, reestruturação urbana e regional no Brasil. In: XII Colóquio Internacional de Geocrítica, 2012, BOGOTÁ. *Anais do XII Colóquio Internacional de Geocrítica, 2012*.

FAVARETO, Arilson. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Arilson Favareto [et.al] - Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12). p. 220.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980*. 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

GRISA, Catia. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. *Desenvolvimento em debate*: v.1, n.2, p. 83-109, 2010. Disponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_catia.pdf. Acesso em: 03 de abril de 2017.

GUANZIROLI, Carlos Enrique. *Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Textos para Discussão. UFF/Economia, 2006. Disponível em: http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD188.pdf. Acesso em: 20/03/2017.

HENTZ, Carla; NEVES NETO, Carlos de Castro. Estado, políticas públicas e a agricultura no Brasil: um espaço em permanente construção. *Revista Caminhos de Geografia*, n. 01, p. 1-17, 2016.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. Políticas Públicas, modernização e crise da agricultura brasileira. *Faz Ciência: Revista de Ciências Humanas*, n. 01, p. 38-49, 1997.

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. *Revista Campo Território: Revista de Geografia Agrária*, n. 10, p. 123-147, 2010.

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. Mudança de concepção das políticas públicas para o campo brasileiro: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Scripta Nova: Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, n. 270, p.1-14, 2008.

MENDONÇA, Nilton César; ORTEGA, Antonio César. *Estratégias de desenvolvimento territorial rural: governo FHC X governo Lula*. p. 1-20, s/d.

MÜLLER, Geraldo. *O complexo agroindustrial brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1981. p. 114.

OLIVEIRA, Rodolfo Osório de. Desenvolvimento, Política Agrícola e Política Rural: do setorial ao territorial. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 32, nº 12, p. 7-15, 2002.

SCHNEIDER, Sergio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Revista Sociologias*, ano 6, nº 11, p. 88-125, 2004.

SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004, p. 21-49.

SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, M. et al. (Orgs.). *Território: Globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994. p. 15-20.