

Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil

Bernardo Mançano Fernandes
Coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento
Territorial
Coordenador do Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Territorial na
América Latina e Caribe
bmf@fct.unesp.br

Introdução

No período pós-neoliberal ou neodesenvolvimentista ampliaram-se as disputas por políticas públicas como parte das ações que determinam o desenvolvimento territorial rural no Brasil. Enquanto no período desenvolvimentista o governo aparecia como o proponente dos planos nacionais de desenvolvimento, no período atual as partes interessadas da sociedade (stakeholders), como as corporações, organizações e movimentos socioterritoriais têm participado cada vez mais na formulação de políticas públicas. A constituição e o estabelecimento das políticas públicas tornaram-se disputas territoriais e por modelos de desenvolvimento, configurando-se entre os novos elementos da questão agrária atual.

Analisamos a questão agrária como problema e como conjunto de referências e condições para a construção de um modelo de desenvolvimento territorial rural, a partir de diferentes realidades do movimento camponês. Destas referências, selecionamos a reforma agrária e as ocupações de terra como exemplos de políticas públicas. No Brasil, a reforma agrária é impulsionada pelas ocupações de terra e por esta razão não é possível separá-las. Todavia, para uma análise das características que as definem como políticas públicas é necessário abstrair os componentes de ambas. Com estes exemplos, discutiremos como a ação política também se constitui em um tipo de política pública, que não é definida pelo Estado e sim construída nos espaços de socialização política pelos movimentos camponeses. Enfatizamos assim, como a luta pela terra e a reforma agrária são importantes pontos de partida para as disputas por modelos de desenvolvimento.

Na análise deste processo, discutimos algumas políticas públicas formuladas pelo governo federal, por movimentos camponeses e por corporações do agronegócio, e refletimos sobre o processo de formulação e ou de execução, contextualizando-os no debate paradigmático, para conhecer melhor como as tendências dos paradigmas da

questão agrária e do capitalismo agrário produzem conhecimentos que contribuem e determinam a formulação e execução de políticas públicas.

Apresentamos as expressões políticas públicas emancipatórias e políticas públicas de subordinação para explicar as conflitualidades geradas por diferentes modelos de desenvolvimento. A partir do paradigma da questão agrária, analisamos as perspectivas e proposições de movimentos camponeses para o desenvolvimento da agricultura e a partir do paradigma do capitalismo agrário, discutimos as ações contraofensivas na elaboração de políticas públicas.

Também discutiremos os papéis de diversas instituições, como do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Desenvolvimento Agrário na correlação de forças entre as diferentes linhas políticas que constituem o governo atual. É neste cenário que analisamos as disputas por políticas públicas que estão relacionadas com a produção do conhecimento científico nas universidades que, por sua vez, contribuem para definir os rumos das políticas de desenvolvimento rural no Brasil.

1 - Dos planos de desenvolvimento às políticas públicas e as disputas por modelos de desenvolvimento.

A elaboração de políticas públicas é resultado da correlação de forças entre instituições que são ou representam interesses de classes. São as partes interessadas que em suas proposições de políticas, defendem seus respectivos modelos de desenvolvimento. A influência de instituições e organizações da sociedade determinam os rumos das políticas de governos e das políticas de Estado. As políticas de desenvolvimento para o campo são exemplos deste processo. Na última década, os movimentos camponeses têm conseguido influenciar mais a elaboração de políticas de desenvolvimento para a agricultura, pecuária, mercado, indústria, educação, saúde, habitação, etc., ou seja, este conjunto forma as políticas de desenvolvimento territorial, disputando com as corporações capitalistas, denominadas de agronegócio.

Esta mudança que pode ser observada nos processos de criação de políticas de desenvolvimento para o campo nas últimas cinco décadas. Elaboradas pelos governos,

mas determinadas pelos interesses das corporações do agronegócio - que sustentam e são sustentadas pelo sistema hegemônico capitalista - são exemplos – em diferentes tempos e escalas, os *planos nacionais de desenvolvimento (PNDs)* e o *Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014*. Nos governos militares de 1964 a 1984, seus planos de desenvolvimento para a agricultura foram elaborados a partir dos interesses das corporações e do latifúndio (Fernandes, 1996). Nos governos neoliberais da década de 1990, as corporações revigoraram-se em lobbies e mantiveram forte influência na determinação das políticas e dos modelos de desenvolvimento. Contraditoriamente, a ideologia neoliberal ao defender o Estado mínimo criou - ao mesmo tempo – tanto políticas de precarização quanto condições políticas para os movimentos camponeses se manifestarem, reivindicarem e proporem outras políticas de desenvolvimento.

Estas ações criaram um novo cenário das disputas políticas sobre os modelos de desenvolvimento do País e especialmente para o desenvolvimento territorial rural. Podemos citar como exemplo o *Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014*. A existência de dois planos para o desenvolvimento da agricultura explicita as disputas por modelos de desenvolvimento entre duas classes sociais: a classe capitalista representada pelo agronegócio e a classe camponesa, representada com a denominação de agricultura familiar, criada pela Lei 11.326, de 24 de julho de 2006. Esta Lei, o plano safra específico para a agricultura familiar, bem como o censo agropecuário de 2006 são referências que demonstram a separação dos planos e das políticas públicas para o agronegócio e agricultura camponesa.

Embora esta separação seja resultado de intensa luta de classes, nem sequer é considerada nos documentos de nenhum governo, mesmo dos governos de esquerda. As disputas por modelos de desenvolvimento não são componentes dos planos e das políticas, porque estes são determinados pelos princípios do paradigma do capitalismo agrário. Da mesma forma, vários estudiosos, também vinculados a este paradigma, desconsideram as conflitualidades resultantes das lutas e disputas. As disputas por modelos são políticas, teóricas e conceituais, por exemplo, as diferentes leituras sobre o agronegócio, alguns o define apenas como um conjunto de sistemas (agrícola, pecuário, industrial, mercantil, financeiro, tecnológico, etc.) de um modelo de desenvolvimento e inclui, neste conjunto, a agricultura capitalista e a camponesa ou familiar; outros incluem neste conjunto o histórico de sua construção pelas relações capitalistas e não incluem a agricultura camponesa. De fato, a agricultura camponesa

ou familiar não foi protagonista do modelo do agronegócio do qual são dependentes e marginais, de modo que alguns movimentos camponeses procuram criar outro modelo de desenvolvimento a partir de suas relações sociais: do trabalho familiar, associativo ou cooperativo, da pequena escala, do desenvolvimento local, na economia solidária etc¹. Outro exemplo são diversas leituras sobre o campesinato e a agricultura familiar, que são vistos como sujeitos distintos, como por exemplo em Abramovay (1992) e como sendo os mesmos sujeitos com diferentes denominações, como por exemplo em Fernandes (2013). Portanto, tratamos agricultura camponesa/agricultura familiar como um modo de produção e classe social.

Esta separação nas políticas e planos de desenvolvimento é resultado das constantes lutas da Via camponesa, principalmente pela ações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e pelo Movimentos das Mulheres Camponesas (MMC), da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar. Este conjunto de movimentos camponeses lutaram e geraram as condições que levaram à criação dos planos safra da agricultura familiar a partir de 2001, que influenciou na realização do Censo Agropecuário de 2006, quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) separou a produção da agricultura familiar ou camponesa da produção da agricultura patronal ou capitalista ou agronegócio e publicou em cadernos distintos. Esta postura do IBGE reforçou uma leitura crítica sobre a agricultura brasileira, como as análises sobre as diferentes participações das agriculturas camponesa e capitalista a partir dos censos agropecuários feitas pelo geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira desde a década de 1980, para demonstrar a importante participação do campesinato no desenvolvimento do país. Exemplos dessas análises podem ser observadas em Oliveira (1991 e 2004.)

A elaboração de dois censos agropecuários e o fato do Brasil possuir dois ministérios de desenvolvimento da agricultura demonstram – ainda mais – que pensar os modelos de desenvolvimento não é uma questão simples, embora esta questão tenha sido evitada pela maior parte dos estudiosos dos paradigmas do capitalismo agrário e da questão agrária. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento é

¹ Sobre as questões do agronegócio, agricultura camponesa/familiar, ver Fernandes et al, 2014.

o mais antigo, criado na época do Brasil Império (1860), é o ministério do agronegócio e, portanto, sempre defendeu os interesses do latifúndio e das corporações. Definiu sozinho as políticas agrárias por mais de um século. O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi criado após o massacre de Eldorado dos Carajás (1996)² e tornou-se importante para o desenvolvimento da agricultura camponesa/familiar. Sua criação foi resultado da luta camponesa pela terra e por um modelo de desenvolvimento emancipatório, contra o estado de sujeição às políticas de interesse capitalista elaboradas pelo ministério do agronegócio.

Estes fatos são expressões incontestáveis do debate paradigmático, das disputas territoriais e dos diferentes modelos de desenvolvimento defendidos pelas classes. Através do paradigma do capitalismo agrário é possível ignorar as classes sociais e as conflitualidades das disputas por políticas de desenvolvimento mas é impossível negá-las. Estas disputas estão marcadas cotidianamente pela luta de classes que se manifesta pelas ocupações de terra, protestos, reivindicações e proposições de políticas públicas pelos movimentos camponeses e lobbies pelas corporações para demarcarem seus territórios dentro do governo federal.

2 – Quem elabora a política pública: questão agrária, desenvolvimento e conflitualidade

As corporações da agricultura capitalista controlaram por quase um século e meio as políticas de desenvolvimento da agricultura. Somente no final da última década do século XX e na primeira década deste século, os movimentos camponeses conseguiram influenciar os governos para criação de planos e políticas públicas. Elaborar uma proposta de política pública e contribuir para construir um modelo de desenvolvimento para a agricultura camponesa continua sendo o grande desafio destes movimentos. Em seu VII Congresso Nacional, O Movimentos dos

² O massacre aconteceu no dia 17 de abril de 1996, em 29 de abril foi nomeado o ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, por decreto. No ano de 1999, por meio da medida provisória nº 1.911-12, o governo criou o Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, que mudou para Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA no dia 14 de janeiro de 2000 através do decreto nº 3.338.

Trabalhadores Rurais Sem Terra apresentou o Programa Agrário do MST com as seguintes considerações.

A sua implantação não depende de reivindicações a governo, ou apenas de vontade política de nosso movimento. A sua concretude depende da luta de classes, da nossa capacidade de ir acumulando forças e irmos construindo na pratica nas áreas conquistadas dos assentamentos, escolas, centros de treinamento, etc.

Depende de nossa capacidade de construirmos alianças concretas em torno do programa com os demais setores do campesinato e com toda classe trabalhadora urbana.

Depende da capacidade de amplos setores da sociedade brasileira, para construir uma hegemonia – uma maioria – que compreenda e defenda esse programa. (MST, 2013, p. 6).

O Programa Agrário do MST apresenta diretrizes para um modelo de desenvolvimento da agricultura camponesa. No capítulo 6, *Proposta de um programa Reforma Agrária Popular*, são apresentados os principais pontos de uma política de desenvolvimento:

- 1 – a desconcentração da propriedade da terra;
- 2 – a sustentabilidade do uso dos recursos naturais;
- 3 – garantir as sementes como patrimônio e como soberania;
- 4 – assegurar um modo de produção que garanta o direito à alimentação a partir da soberania alimentar;
- 5 – produzir e utilizar energias renováveis;
- 6 – garantir a educação em todos os níveis e acesso às práticas culturais;
- 7 – defender os direitos dos trabalhadores, lutando contra todos os tipos de exploração;
- 8 – a síntese dos pontos é um modo de vida digno.

Estes pontos têm sido as referências que o Movimento tem utilizado para defender as políticas públicas necessárias para um modelo de desenvolvimento. Até o momento o MST, assim como os outros movimentos camponeses do Brasil, não se dedicou a elaboração de um modelo de desenvolvimento, embora seja possível selecionar as diretrizes de seus documentos.

O Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) foi o primeiro movimento camponês da Via Campesina a formular uma proposta de um *Plano Camponês*, que contou inclusive com a participação do MST, num primeiro momento, mas que foi abandonado. Persistente, o MPA chegou a sistematizar sua proposta e publicou um caderno denominado *Plano Camponês; da agricultura camponesa para toda a sociedade* (MPA, 2012). Valter Israel da Silva, membro do MPA, publicou *Caminhos da afirmação camponesa: elementos para um plano camponês*. Nestes documentos também pode-se encontrar as diretrizes de um modelo de desenvolvimento para a agricultura camponesa. Alguns destaques são:

- 1 – definição de campesinato;
- 2 – agroecologia, assistência técnica, pesquisa;
- 3 – crédito, comercialização;
- 4 – alimentos e energia: diversidade;
- 5 – produção, cooperação, agroindústria;
- 6 – educação, cultura, formação, tecnologia;
- 7 – comunidade e qualidade de vida.

Estes documentos são alguns dos registros das principais linhas organizadas por movimentos camponeses da Via Campesina. São a expressão da luta camponesa que tem influenciado políticas públicas como, por exemplo, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA, os cursos de licenciatura Pedagogia da Terra, em implantação em várias universidades federais, o mestrado acadêmico em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe (criado na Universidade Estadual Paulista – UNESP), o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Estas experiências são sementes de um

modelo de desenvolvimento que está sendo concebido pela práxis, teoria e militância dos movimentos camponeses e das instituições que os apoiam. Este processo é carregado de conflitualidades e um caminho para compreender é o debate paradigmático.

3 - Debate paradigmático: a questão agrária e o capitalismo agrário

O debate paradigmático é, primeiro, uma proposta para se compreender os pensamentos que defendem os modelos de desenvolvimento do agronegócio e da agricultura camponesa. O ponto de partida para o debate paradigmático é a intencionalidade. O que nos conduz ao debate é tanto a intenção de defender nossas visões de mundo, nossos estilos de pensamento, nossos referenciais teóricos, nossos paradigmas, nossas posições políticas, quanto de conhecer outras posições teórico-políticas e suas visões de mundo, respectivos estilos de pensamento e distintos paradigmas. Mesmo não tendo noção dos paradigmas e suas tendências, os trabalhadores intelectuais transitam por esses territórios epistemológicos, onde a filosofia e a ciência se encontram (Japiassu, 1979). Os territórios epistemológicos são campos da política, da liberdade, como nos lembra Arendt (1998). A intencionalidade é manifestada de diversos modos: pela ação cognitiva, percepção, linguagens, práticas etc. (Searle, 1995). Ao mesmo tempo em que ação cognitiva é produtora de territórios imateriais a ação prática é produtora de territórios materiais. Esta relação tempo-espço a partir das ações cognitivas e práticas criam a conexão entre o pensamento e realidade, o conhecimento e o fato. Este processo é um movimento que possui diversas direções expressando diferentes intencionalidades, como também é uma espécie de trilha entre o sujeito e o objeto (Santos, 1996, p.74). Este processo-movimento-dirigido é a práxis (Vázquez, 2007), que ninguém pode evitar, pois qualquer ato é revelador de ação, tanto a proposição quanto a negação.

O processo de construção do conhecimento é uma práxis intelectual e política que através de coletivos de pensamento se organiza para produzir seus estilos de pensamento, seus paradigmas (Fleck, 2010; Kuhn, 1978). Nenhum trabalhador intelectual está fora deste processo, nem os que trabalham em grupos de pesquisas,

em redes nacionais e internacionais, e nem mesmo aquele que trabalha sozinho. É através da práxis intelectual que adentramos nos territórios das teorias conduzidos pelo método e utilizamos conceitos produzidos e produzimos outros. A discussão sobre os conceitos tem um papel importante dentro do debate paradigmático, porque traz à luz as intencionalidades dos pensadores e revelam suas posições políticas.

Somente é possível realizar o debate paradigmático àqueles que estão abertos ao diálogo para melhor compreensão das razões. Nossa opção pelo método materialista dialético significa ter uma posição definida nos territórios imateriais formados pelos paradigmas. Estes são formados por teorias, que são pensamentos de referências organizados em correntes teóricas, ou seja, que fazem as interpretações dos fatos, o que implica necessariamente ter uma postura política diante dos mesmos e não ignorar as outras posturas científicas e políticas, como rotineiramente acontece quando um paradigma é hegemônico dentro da academia e/ou de instituições.

Na Geografia, uma referência que temos para este debate é o texto “Questões teóricas sobre a agricultura camponesa” (Oliveira, 1991, 45-9) em que apresenta três grupos de autores e suas visões sobre o desenvolvimento da agricultura. O primeiro entende que o campesinato seria destruído pela diferenciação produzida pela integração ao mercado capitalista ou pela modernização do latifúndio que levaria as relações não capitalista à extinção. O segundo grupo compreende que a destruição das relações culturais e comunitárias - provocada pelo individualismo gerado pela economia de mercado - levaria a proletarização. O terceiro acredita que o campesinato é criado e recriado pelo capitalismo. Oliveira (1999, p. 63) afirma que discutir a Geografia agrária e as transformações territoriais no campo brasileiro abre perspectivas para discussões profundas sobre o rumo que o Brasil está trilhando...” e que discutir este tema “é função básica da produção acadêmica. Discernir entre o político, o ideológico, e o teórico é igualmente tarefa da reflexão intelectual”. É isto que me proponho neste texto, discernir para conhecer melhor os sentidos, sem desconhecer suas relações intrínsecas e implicações com a elaboração e execução das políticas públicas.

A primeira vez que manifestamos nossa leitura sobre o debate paradigmático na forma de texto foi em Carvalho, 2005, p. 23-5, onde apresentamos as primeiras ideias de paradigmas. As teses recentes de Felício, 2011, Campos 2012 e Camacho,

2013 são contribuições fundamentais para o avanço desta proposição inaugurada há uma década, com o objetivo de analisarmos melhor os pensamentos, as políticas e os territórios que são produzidos pelas ações de diferentes instituições no desenvolvimento da agricultura. O debate paradigmático explicita a disputa de paradigmas que se utilizam do embate das ideias, dos campos de disputas, por meio de relações de poder, para defender e ou impor diferentes intenções que determinam seus modelos interpretativos. Os paradigmas representam interesses e ideologias, desejos e determinações, que se materializam por meio de políticas públicas nos territórios de acordo com as pretensões das classes sociais. Por intermédio do recurso paradigmático, os cientistas interpretam as realidades e procuram explicá-las. Para tanto, eles selecionam e manipulam um conjunto de constituintes como, por exemplo: elementos, componentes, variáveis, recursos, indicadores, dados, informações etc., de acordo com suas perspectivas e suas histórias, definindo politicamente os resultados que querem demonstrar. Evidente que sempre respeitando a coerência e o rigor teórico-metodológico.

Nas leituras sobre o desenvolvimento e as transformações da agricultura, nos detemos nos problemas e soluções criadas pelas relações sociais na produção de diferentes espaços e territórios. Estas leituras paradigmáticas têm influências na elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura, definindo a aplicação de recursos em determinadas regiões, territórios, setores, culturas, instituições etc. Por essa razão, conhecer o movimento paradigmático que vai da construção da interpretação da teoria que sustenta a elaboração até a execução da política é fundamental. A construção dos paradigmas foi realizada a partir da seleção de referenciais teóricos e suas leituras a respeito das condições *existência do campesinato no capitalismo*, os problemas, as perspectivas de superação ou manutenção. Estas condições são discutidas neste artigo a partir do trabalho intelectual para representar seus estilos de pensamento na defesa de diferentes modelos de desenvolvimento do campo. Este mesmo princípio é utilizado para discutir as posturas das diversas instituições, como os governos em diferentes escalas: federal, estadual e municipal, as corporações do agronegócio nacional e multinacional e dos vários movimentos camponeses. Estas posturas podem ser analisadas através dos documentos publicados e das manifestações das organizações.

O paradigma da questão agrária tem como ponto de partida as lutas de classes para explicar as disputas territoriais e suas conflitualidades na defesa de modelos de desenvolvimento que viabilizem a autonomia dos camponeses. Entende que os problemas agrários fazem parte da estrutura do capitalismo, de modo que a luta contra o capitalismo é a perspectiva de construção de outra sociedade (Fernandes, 2008). O paradigma da questão agrária está disposto em duas tendências: a proletarista, que tem como ênfase as relações capital trabalho, entende o fim do campesinato como resultado da territorialização do capital no campo; a campesinista que tem como ênfase as relações sociais camponesas e seu enfrentamento com o capital. Para o paradigma do capitalismo agrário, as desigualdades geradas pelas relações capitalistas são um problema conjuntural e pode ser superado por meio de políticas que possibilitem a “integração” do campesinato ou “agricultor de base familiar” ao mercado capitalista. Nessa lógica, campesinato e capital compõem um mesmo espaço político fazendo parte de uma totalidade (sociedade capitalista) que não os diferencia, porque a luta de classes não é elemento desse paradigma. (Abramovay, 1992). Este paradigma possui duas vertentes, a tendência da agricultura familiar que acredita na integração ao capital e a vertente do agronegócio que vê a agricultura familiar como residual. Em síntese, para o paradigma da questão agrária, o problema está no capitalismo e para o paradigma do capitalismo agrário, o problema está no campesinato.

Esses paradigmas têm contribuído para a elaboração de distintas leituras sobre o campo brasileiro, realizadas pelas universidades, pelos governos, pelas empresas e organizações do agronegócio e pelos movimentos camponeses. Na atualidade, as organizações mais influentes do agronegócio são: a Associação Brasileira do Agronegócio - ABAG e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA. Entre as organizações camponesas estão a Via Campesina, formada pelo MST, Movimento dos Pequenos Agricultores - MPA, Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB, Movimento das Mulheres Camponesas e Comissão Pastoral da Terra - CPT; a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG e a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar - FETRAF. O governo federal pode ser representado pelos dois ministérios que tratam das políticas de desenvolvimento para o campo: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Entre as

universidades mais influentes, destacamos: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, Universidade de São Paulo - USP, Universidade Estadual Paulista – UNESP e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Nas figuras a seguir apresentamos essas ideias com logos das instituições, inclusive dos partidos políticos, como forma de ilustrar o debate paradigmático e as disputas.



Figura 1 – elementos das tendências paradigmáticas



Figura 2 – Posição das instituições no debate paradigmático

A análise do debate paradigmático também contribuiu para uma postura crítica em relação às atitudes dos governos. A partir das políticas de governos, por meio de seus documentos, pode-se ler suas tendências políticas e formular proposições para mudá-las. O paradigma do capitalismo agrário é hegemônico e o grande desafio do paradigma da questão agrária é formular propostas para criar novos espaços que possibilitem a construção de planos de desenvolvimento para o campesinato. Neste ponto, necessita-se desconstruir o conceito de políticas públicas a partir da compreensão das conflitualidades geradas pelas disputas por modelos de desenvolvimento, para compreender se são políticas de subordinação ou políticas emancipatórias.

4 - Políticas públicas de subordinação e políticas públicas emancipatórias

Para pensar política pública a partir do debate paradigmático é necessário compreender que são construídas por meio de disputas políticas. Dependendo da correlação de forças são elaboradas políticas públicas de subordinação ou políticas públicas emancipatórias. O ponto de partida é a compreensão de que os territórios camponeses e capitalistas necessitam de políticas diferenciadas para o seu desenvolvimento, que devem ser pensados de acordo com as lógicas das relações sociais. Os territórios do agronegócio têm se valido de políticas públicas e privadas para se desenvolverem a partir da lógica do trabalho assalariado e da produção de commodities para exportação. Os territórios camponeses necessitam de políticas de desenvolvimento a partir da lógica do trabalho familiar, cooperativo ou associado, para a produção de diversas culturas para os mercados locais, regionais e nacional e para exportação. Enfatizando, novamente, cada território precisa produzir políticas de acordo com sua lógica, seu modo de produção. A ação do agronegócio em territórios camponeses rompe a territorialidade camponesa e cria a subordinação, expressa pela territorialidade do agronegócio. As políticas dos territórios camponeses não podem, portanto ser elaboradas a partir da lógica do agronegócio. As políticas públicas com esses princípios devem ser elaboradas preferencialmente pelos movimentos camponeses, sindicatos e suas confederações. A participação do governo é importante, mas não pode ser intrusiva. Desde esse entendimento, o grande desafio do campesinato é elaborar um plano de desenvolvimento e de enfrentamento ao capitalismo, para garantir o direito de sua existência. Em certa medida, a experiência brasileira de políticas de desenvolvimento do campo ainda é muito primária, baseada principalmente nos princípios de produção de commodities. Superar esta visão e construir um plano baseado na biodiversidade é um salto de qualidade importante e para tanto, será necessário a criação de políticas públicas emancipatórias.

Políticas emancipatórias são formuladas pelo protagonismo e pela participação. Parte da coerência entre as relações sociais e a produção territorial. Políticas de subordinação são elaboradas por representantes ou ideólogos de uma classe para a outra classe, como forma de manter o controle, de possibilitar a

manutenção de uma condição de existência. Isso não significa que políticas de subordinação não contribuam para o desenvolvimento, sim contribui para o desenvolvimento desigual.

As palavras política pública podem ser compreendidas de acordo com as premissas selecionadas. Quando utilizamos a expressão política pública, estamos nos referindo a um programa, projeto ou plano de desenvolvimento elaborado pelos governos ou por estes com organizações da sociedade civil que transformam espaços e territórios. A partir deste pensamento, as políticas públicas são elaboradas em determinados espaços e territórios por instituições públicas e privadas que defendem diferentes modelos de desenvolvimento do país. Além da relação entre as instituições, seus espaços e territórios, temos políticas públicas elaboradas *de cima para baixo*, ou seja, a partir de um setor do governo para atender uma demanda da população, sem contar com sua participação. Também são elaboradas políticas públicas *de baixo para cima*, que conta com ampla participação da sociedade organizada.

As políticas de subordinação e políticas emancipatórias são construídas, sempre por disputas e conflitualidades. A primeira por imposição, procurando enquadrar as comunidades camponesas ao modelo do agronegócio ou comunidades urbanas às políticas de governo. Estas políticas são elaboradas a partir das referências do paradigma do capitalismo agrário e/ou da lógica do modo capitalista de produção. A segunda é construída pelo protagonismo, superando desafios desde sua elaboração até sua execução. Somente através da participação efetiva dos governos e de instituições da sociedade, respeitando as relações sociais e seus territórios que se pode construir políticas emancipatórias. Respeito se conquista com luta e poder. A falta de respeito às comunidades camponesas é marca de muitos governos e principalmente das corporações. Por esta razão, os movimentos camponeses lutam diariamente, manifestando-se, reivindicando e propondo políticas de desenvolvimento. Segundo o relatório DATALUTA, 2013, entre os anos 2000-2012, mais de cinco milhões de pessoas participaram de diversos tipos de manifestações em defesa do desenvolvimento territorial rural em todo o país (ver tabela 1).

O Nordeste é a região do Brasil, por conter a maior parte da população camponesa do país, onde se concentra o maior número de manifestantes, mas é o Rio Grande do Sul que reúne o maior número de pessoas por estado, acompanhado pelo

Paraná na região Sul. O Pará, na fronteira agrícola da Amazônia ocidental é o estado com maior número de pessoas em manifestações. As manifestações são marcadas pelas seguintes reivindicações: reforma agrária, educação, direitos humanos, crédito, saúde, infraestrutura, contra o agronegócio.

TABELA 1 - BRASIL – NÚMERO DE MANIFESTAÇÕES DO CAMPO POR ESTADOS E MACRORREGIÕES – 2000-2012				
Região/UF	Manifestações	%	Pessoas	%
NORTE	1,132	13.1	575,943	10.6
AC	79	0.9	24,989	0.5
AM	93	1.1	23,783	0.4
AP	13	0.2	1,191	0.0
PA	582	6.8	348,808	6.4
RO	250	2.9	140,948	2.6
RR	45	0.5	9,625	0.2
TO	70	0.8	26,599	0.5
NORDESTE	2,964	34.4	1,892,875	35.0
AL	654	7.6	330,489	6.1
BA	515	6.0	352,407	6.5
CE	257	3.0	266,114	4.9
MA	214	2.5	106,784	2.0
PB	283	3.3	197,324	3.6
PE	659	7.6	333,153	6.2
PI	131	1.5	72,610	1.3
RN	120	1.4	50,470	0.9
SE	131	1.5	183,524	3.4
CENTRO-OESTE	1,360	15.8	906,611	16.8
DF	278	3.2	378,471	7.0
GO	251	2.9	196,113	3.6
MS	383	4.4	141,705	2.6
MT	448	5.2	190,322	3.5
SUDESTE	1,406	16.3	781,765	14.5
ES	158	1.8	71,690	1.3
MG	547	6.3	330,374	6.1
RJ	191	2.2	142,742	2.6
SP	510	5.9	236,959	4.4
SUL	1,747	20.3	1,242,324	23.0
PR	561	6.5	444,897	8.2
RS	888	10.3	607,174	11.2
SC	298	3.5	190,253	3.5
BRASIL	8,617	100.0	5,409,088	100.0

Fonte: Relatório DATALUTA, 2013.

A questão agrária é o movimento do conjunto de problemas relativos ao desenvolvimento da agropecuária e das lutas de resistência dos trabalhadores, que são inerentes ao processo desigual e contraditório das relações capitalistas de produção. Em diferentes momentos da história, essa questão apresenta-se com características diversas, relacionadas aos distintos estágios de desenvolvimento do capitalismo. Assim, a produção teórica constantemente sofre modificações por causa das novas

referências, formadas a partir das transformações da realidade. A questão agrária da última década do século XX não é igual a questão agrária da primeira década do século XXI, embora seja a mesma. A manutenção da estrutura do sistema capitalista, não impede que ocorram mudanças de conjuntura política e econômica. É por essa razão que falamos em questão agrária atual. A questão agrária de 1950 é diferente da questão agrária de 1980, mas os elementos estruturais não mudaram, como a concentração da propriedade da terra e as relações de produção. Mas há novos elementos conjunturais como a intensificação da produção de agrocombustíveis que passam a disputar terras com a produção de alimentos, impulsionados pela estrangeirização da terra, impactando a reforma agrária, que continua em passos lentos.

Não queremos nos referir somente ao movimento da questão agrária, mas também aos seu sentido. A questão agrária não é apenas um problema agrário, é também um problema de desenvolvimento agrário. Ela explicita os problemas gerados pelo modo de produção capitalista e as possibilidades de mudança. Mas estas possibilidades não vem do capital, mas sim do campesinato. Por essa razão, é necessário pensar as políticas públicas emancipatórias. Mas para isso é preciso desconstruir o conceito de política pública. A desconstrução é necessária porque a definição do conceito também está em disputa.

A partir de diferentes olhares sobre as políticas públicas (Grisa, 2010; Grisa, 2012) e de diversas definições do conceito de política pública, apresentadas em Souza (2006) sabemos que são ações disputadas, usadas para tentar superar problemas territoriais emergentes ou que se arrastam há longo tempo. A dinâmica e amplitude do conceito exigiu a elaboração de um dicionário (Di Giovanni e Nogueira, 2013), como ocorreu com a Educação do Campo que surgiu como uma ação e se transformou em uma política pública, tendo também o seu dicionário (Caldart et al, 2012). Como afirmamos, a política pública pode ser elaborada de “baixo para cima” ou de “cima para baixo”, ou seja pode ser um proposição de diferentes organizações civis e pode ser uma intervenção estatal, mas com certeza sempre será disputada na relação Estado e sociedade e por suas classes sociais. Mas não é somente a política que é disputada, a definição do conceito também é. No debate sobre definição de política pública há uma compreensão predominante que esta é de competência do Estado, mesmo que em parceria com organizações civis. Todavia, há experiências de políticas públicas que

não são de competência do Estado pelo fato da estrutura estatal não querer se prestar a este papel, como é o caso das ocupações de terras. Estas ações são um tipo políticas públicas, pois sem elas a maioria dos assentamentos de reforma agrária não existiria.

As ocupações de terras são ações políticas propositoras de um modelo de desenvolvimento para uma determinada classe social: o campesinato. Evidente que a este modelo estão associados diversos fatores e relações que compreendem uma forma de economia, um tipo de trabalho, de produção do espaço geográfico e conquista de territórios. A formação de grupos de famílias para ocuparem a terra resulta de várias ações que envolvem diferentes organizações, custos, infraestrutura, negociações, normas etc.

As manifestações, as ocupações de terra, os assentamentos de reforma agrária tem sido os mais ativos geradores e produtores de políticas públicas. As ocupações de terra possuem os elementos de um projeto de política pública popular, ou seja uma política pública elaborada sem a participação do governo, embora este seja envolvido em todas as suas etapas, através dos diálogos, negociações e repressão. As ocupações de terra como política pública e produtora de políticas públicas nos faz repensar o conceito que tem sido definido apenas quando há a participação do Estado.

Nas últimas três décadas surgiram diversas políticas públicas de caráter emancipatório e de subordinação. Fundamental enfatizar que estes estilos de políticas são relativos a correlação de forças que definem os destinos da população subalterna rural e urbana. O protagonismo dessa população é condição essencial para as organizações que querem defender suas intencionalidades e interesses, de modo propositivo. As políticas de subordinação, quase sempre, são elaboradas de cima para baixo com o objetivo de controle político das populações subalternas. As políticas emancipatórias, quase sempre, são elaboradas de baixo para cima com o objetivo de construir autonomias relativas e formas de enfrentamento e resistência na perspectiva de superação da subalternidade. A reforma agrária tem sido realizada predominantemente como um política de subordinação e os resultados estão aquém das proposições dos movimentos. Isso não significa que a reforma agrária não possa ser uma política emancipatória, mas para ser, precisa dos elementos constituintes, como a participação das partes interessadas com autonomia e poder de decisão. Mesmos os assentamentos criados como política de subordinação, podem se

emancipar por meio da organização das famílias assentadas vinculadas aos movimentos camponeses organizados em escala nacional. A passagem da condição de subordinado para a emancipação é construída por um conjunto de fatores que relacionam as organizações políticas na defesa de seus modelos de desenvolvimento.

A proposição de políticas de desenvolvimento também é competência da sociedade organizada, de onde deveriam nascer a maior parte das políticas públicas. Esta é uma ação importante na disputa do Estado e do governo, na construção de alternativas. Ganhar as eleições não é suficiente, é essencial ter uma postura política propositiva para romper a hegemonia do sistema capitalista.

Os governos pós-neoliberais criaram políticas de distribuição de renda e reforçaram as políticas de investimento para empresas capitalistas. Estas políticas são referências para explicitar a correlação de forças pela disputa do governo e do Estado. As políticas de distribuição de renda, tipo Bolsa Família, não são uma concessão do sistema capitalista, mas sim uma ação resultante das lutas populares que pressionam o Estado para minimizar as desigualdades geradas pelas relações capitalista. A elaboração de políticas públicas para promover o desenvolvimento são possibilidades de construção de alternativas, pois uma política pode fortalecer ou enfrentar o sistema hegemônico. É por meio dos sentidos das disputas por políticas que entendemos as políticas de subordinação e as políticas emancipatórias. Pois é este conjunto de políticas que têm provocado as mudanças recentes no nosso País. O Bolsa Família é uma política de subordinação, mas associada às políticas emancipatórias contribui para a melhoria da qualidade de vida da população. Para o campesinato, estes atos têm profunda significação, pois estas políticas podem subordiná-los ou contribuir para a sua emancipação. E esta condição está diretamente relacionada com o desenvolvimento do País.

Nos últimos dez anos, observamos que as políticas governamentais de distribuição de renda contribuíram com a promoção da qualidade de vida da população. Todavia, as leituras dos resultados dessas políticas não podem desconsiderar as outras políticas públicas que também contribuíram com esta melhoria, como por exemplo o Programa Nacional de Educação e Reforma Agrária (PRONERA) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), bem como a política de reforma agrária que está além do papel do governo, mas pressionado

constantemente pelos movimentos camponeses. Estas são políticas emancipatórias de referências que estão sendo replicadas em outros países da América Latina e África. Em artigo recente, Miranda, 2013, p. A2, destaca apenas o resultado do Bolsa Família no período de seca (2012/2013) não se referindo às outras políticas que estão associadas. Em suas palavras: “O programa garante alimentação a quase todas as famílias do semiárido nordestino”... “Ao contrário do que ocorria no passado, não houve ondas de saques, nem deslocamentos de flagelados, nem a organização de frentes de trabalho pelo governo, nem a invasão de cidades ou ataques a armazéns em busca de comida. Não existem campanhas na televisão para arrecadar alimentos para as vítimas da estiagem” (Miranda, 2013, p. A2). O Nordeste é a maior região camponesa do Brasil e embora empobrecidos, estes camponeses contribuem significativamente para o abastecimento da região, como os censos agropecuários têm registrado. O Bolsa Família deve ser considerado somente na articulação com outras políticas como a reforma agrária, PAA e PRONERA.

As experiências recentes de construção de políticas públicas têm demonstrado que a participação popular é fundamental para o sucesso dessas políticas. O Nordeste é um exemplo que a questão agrária pode ser minimizada e transformada em política de desenvolvimento, desde que sejam considerados conjunto de políticas que defendam as relações sociais familiares e comunitárias e seus territórios. Essa compreensão é fundamental para mudar o rumo do desenvolvimento desigual. Superar a visão do paradigma do capitalismo agrário de submeter o campesinato à lógica do agronegócio é condição essencial para essa superação.

Considerações finais

Pensar políticas públicas sem considerar as especificidades das relações sociais na produção de seus territórios condena o campesinato à subordinação ao modelo de desenvolvimento hegemônico: o agronegócio. O que propomos neste artigo é superar esta postura falaciosa e defendemos o protagonismo dos movimentos camponeses na elaboração de modelos desenvolvimento da agricultura camponesa para o Brasil.

Quase dois séculos de história são suficientes para nos convencer que o capitalismo não é o único modelo de desenvolvimento da agropecuária, que o campesinato não foi destruído pelas relações capitalistas e que continua sendo fundamental para a produção de alimentos, fibras e agroenergia. Mas o cenário futuro não é tão promissor. Se os governos não enfrentarem a questão agrária e continuarem se baseando no capitalismo agrário, a conflitualidade tende a se multiplicar. A Amazônia tem sido uma área de escape para os conflitos, especialmente com a regularização fundiária. Todavia, a fronteira agrícola está se fechando e as terras da União não serão suficientes para fazer a reforma agrária. A desconcentração fundiária acontece principalmente pela desapropriação. O enfrentamento entre agronegócio e campesinato tende a aumentar.

A reforma agrária continua sendo um tema atual. As mudanças agrárias dos últimos cinquenta anos e os trinta anos da experiência brasileira de reforma agrária ofereceram diversos parâmetros para analisarmos as políticas públicas resultantes desse processo a partir das demandas dos movimentos camponeses no Brasil. Esta é uma forma de fortalecer a agricultura brasileira, diversificando modelos e oferecendo a outros países uma referência de democratização do campo.

Bibliografia

Abramovay, Ricardo. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. Campinas: Hucitec/Anpocs/Editora da Unicamp, 1992.

Arendt, Hannah. O que é Política? Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

Caldart, Roseli Salete. Pereira, Isabel Brasil Alentejano, Paulo e Frigotto, Gaudêncio. (orgs.) Dicionário da Educação do Campo. Rio de Janeiro: São Paulo : Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio: Expressão Popular, 2012.

Camacho, Rodrigo Simão. Paradigmas em Disputas na Educação do Campo. Relatório de Qualificação de Doutorado, 2013. Programa de Pós – Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente.

Campos, Janaina Francisca de Souza. Leituras dos territórios paradigmáticos da Geografia Agrária: análise dos grupos de pesquisa do estado de São Paulo. Presidente Prudente. Tese (Geografia) 2012. Programa de Pós – Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente.

Carvalho, Horácio Martins. O campesinato no século XXI: possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil. Petrópolis, Vozes, 2005.

DATALUTA. Relatório DATALUTA 2013. Presidente Prudente: NERA, 2013.

Di Giovanni, Geraldo. Nogueira, Marco Aurélio (orgs.). Dicionário de políticas públicas. São Paulo: FUNDAP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

Felício, Munir Jorge. Contribuição ao debate paradigmático da questão agrária e do capitalismo agrário. Tese (Geografia) 2011. Programa de Pós – Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente.

Fernandes, Bernardo Mançano. Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico. 2013 (Livre-Docência em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Campus de Presidente Prudente, Presidente Prudente.

Fernandes, Bernardo Mançano. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil. Antônio Márcio Buainain (Editor). Campinas: Editora da Unicamp, 2008 p. 173-224.

Fernandes, Bernardo Mançano. Reforma agrária e modernização no campo. In: Terra Livre, Geografia, Política e Cidadania. N.11 e 12. Editora: AGB, 1996.

Fernandes, Bernardo Mançano. Welch, Clifford Andrew. Gonçalves, Elienai Constrantino. Os usos da terra no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

Grisa, Catia. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. *Sociedade e Desenvolvimento Rural on line* – v.4, n. 1 – jun – 2010, p.96-116. Acessada em 31/8/2014. www.inagrodf.com.br/revista

Grisa, Catia. Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. 2012 (Doutorado em Ciências Sociais - Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA)– Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

Japiassu, Hilton. Introdução ao Pensamento epistemológico. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014. Mapa: Brasília, 2013.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014. MDA: Brasília, 2013.

Miranda, Evaristo Eduardo. A seca e o Bolsa Família. *O Estado de S. Paulo*, 30 de março de 2013, página A2.

MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores. Plano Camponês: da agricultura camponesa para toda a sociedade. *s.l.* MPA, 2012.

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Programa Agrário do MST. São Paulo: MST, 2013.

Oliveira, Ariovaldo Umbelino. Barbárie e Modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil. *Terra Livre*, 2004. Vol. 2, No. 21.

Oliveira, Ariovaldo Umbelino. A geografia agrária e as transformações territoriais recentes do campo brasileiro. In Carlos, Ana Fani Alessandri (org.) *Novos caminhos da geografia*. São Paulo: Editora Contexto, 1999.

Oliveira, Ariovaldo Umbelino. *A agricultura camponesa no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1991

Searle, John R. *Intencionalidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

Silva, Valter Israel da. Caminhos da afirmação camponesa: elementos para um plano camponês. *s. l.* MPA, *s.d.*

Souza, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.