

**AS POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA NO BRASIL
E SUAS RELAÇÕES COM A POBREZA E A DESIGUALDADE RURAL****POLICIES FOR THE DEVELOPMENT OF AGRICULTURE IN BRAZIL AND ITS
RELATIONS WITH POVERTY AND RURAL INEQUALITY****José Tobias Marks Machado**Engenheiro Agrônomo
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre - RS, Brasil
tobias.machado@hotmail.com**Jeferson Tonin**Engenheiro Agrônomo
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre - RS, Brasil
jeferson.tonin@hotmail.com**Daniela Garcez Wives**Doutora em Desenvolvimento Rural
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre - RS, Brasil
garcezd@gmail.com*** Recebido em: 03/07/2017***** Aceito em: 29/08/2017****RESUMO**

O trabalho tem como objetivo fazer uma análise da implicação das políticas e dos modelos de desenvolvimento rural e agrícola sobre a questão da desigualdade e da pobreza rural. Com base na bibliografia, o artigo busca refletir e explicitar tal relação, desde a modernização da agricultura até as interpretações e propostas que ganham força na atual conjuntura. A análise revela que desde os anos 1960 até meados da década de 1990, as políticas públicas para agricultura foram as grandes geradoras de pobreza e desigualdade no meio rural. Nos anos 1990, após a criação do Programa nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, e principalmente depois dos anos 2000, experimentou-se um período de intensos e virtuosos debates sobre intervenções que buscassem a resolução, ou ao menos a diminuição da pobreza e da desigualdade no rural. Por outro lado, em paralelo a isso, há nesse período absorção de duas propostas de desenvolvimento rural pelo Estado brasileiro. Contudo, na atual conjuntura, se nota o rompimento dessa ordem dual sobre as propostas de desenvolvimento, de modo que haja diferentes as estratégias sobre como tratar da pobreza e da desigualdade rural. O lado conservador parece interpretar que é o assistencialismo a ferramenta que se apresenta como forma de remediar esse problema social no campo, enquanto pelo lado oposto é destacada a necessidade da interpretação multidimensional da pobreza e necessidade de avanço de políticas diferenciadas.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Rural; Estado; Modernização da Agricultura; Assistencialismo.

ABSTRACT

This work aims to analyze the implication of rural and agricultural development policies and models related to rural inequality and poverty issues. Based on the bibliography, the article seeks to reflect and explain this relation, from the modernization of agriculture to the interpretations and proposals that are raising relevance in the current conjuncture. The analysis reveals that from the 1960s to the mid-1990s, public policies for agriculture were the great generators of poverty and inequality in rural areas. In the 1990s, after the creation of the National Program for Family Agriculture Strengthening, and especially after the 2000s, there was a period of intense and virtuous debates about interventions that sought resolution, or at least the reduction of poverty and inequality in the fields. On the other hand, in parallel to this, there is absorption of two rural development proposals by the Brazilian State in this period. However, at the present juncture, the breakdown of this dual order on development proposals is noteworthy, so that there are different strategies on how to deal with poverty and rural inequality. On the conservative side, it is interpreted that only welfare is able to remedy this social problem in the field, while on the opposite side the need for a multidimensional interpretation of poverty and the need to advance differentiated policies is highlighted.

Keywords: Rural Development; State; Agriculture Modernization; Welfare.

1. INTRODUÇÃO

A formulação de políticas públicas constitui-se como uma hábil combinação entre competência técnica e sensibilidade política para ponderar os interesses e as demandas que fazem sentir os diferentes governos ao longo do tempo. No caso do Brasil a análise histórica das políticas, que se relacionam com o meio rural, demonstram facilmente suas várias funções e adequações em relação às demandas e os interesses dos grupos dotados de capital político e poder nos diferentes momentos nacionais (MIELITZ NETTO, 2008).

Partindo dessa premissa, o propósito desse trabalho foi realizar uma análise da implicação das políticas e dos modelos de desenvolvimento rural e agrícola sobre a questão da desigualdade e da pobreza rural nos vários momentos do desenvolvimento. Utilizando a bibliografia disponível o trabalho buscará refletir e explicitar tal relação, desde a modernização da agricultura, ocorrida na década de 1960 pós o golpe militar, até as interpretações e propostas que ganham força na atual conjuntura.

Para tanto, o trabalho será dividido em três partes. Em um primeiro momento se buscará construir historicamente os grandes planos de desenvolvimento da agricultura e suas relações com a questão da pobreza e da desigualdade rural. Nessa primeira seção, se cobrirá o espaço temporal desde a modernização até o início dos anos 2000. Momento esse que, em nosso entendimento, há uma incorporação pelo Estado de uma dicotomia em relação ao modelo de desenvolvimento rural e agrícola.

Com base nessa construção histórica, a seção subsequente tratará da questão da pobreza rural no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, enfatizando as principais políticas públicas utilizadas para o combate a esse problema social nesse período. Na seção derradeira serão apresentados e analisados aspectos envolvidos a conjuntura atual, em que diante à dificuldade de manutenção dos dois modelos de desenvolvimento, incentivados pelo Estado até então, fazem ressurgir interpretações à cerca da questão pobreza e da desigualdade e do próprio desenvolvimento rural.

2. DA MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA AOS DOIS MODELOS DE DESENVOLVIMENTO

É inegável o fato de que o período pós 1964 representou mudanças expressivas no rumo da história brasileira. Bresser-Pereira (2012) argumenta que a chegada dos militares ao poder representaria a instauração do que caracteriza como *pacto autoritário modernizante*, o segundo pacto político do ciclo desenvolvimentista que o Brasil tinha visto nascer com Getúlio Vargas em 1930. Igual aos demais setores, a agricultura sofreu mudanças importantes a partir desse momento.

De acordo com Bielschowsky (2004), a intensificação da industrialização após os anos 1950 havia exposto as debilidades da agricultura nacional. Crises de abastecimento e um aumento desenfreado da inflação marcaram o final dos anos 1950 e início de 1960. Segundo Mielitz Netto (2008), para os estruturalistas, tal crise possuía relação direta com a agricultura, dessa forma a realização de uma reforma agrária era, para os Cepalinos, a receita para a mudança do caráter inelástico da oferta de produtos agrícolas frente a forte demanda efetuada pela rápida urbanização e industrialização do país. Tal diagnóstico seria contra argumentado e refutado por Delfim Neto e por seus pares conservadores que incorporam a tese funcionalista para a agricultura (DELGADO 2005).

Pós o golpe civil militar de abril de 1964, todo o debate político sobre questões progressistas relacionadas a reforma agrária são desarticuladas, sendo que o pensamento conservador se impõe com grande força. Nesse contexto, no que concerne ao mundo rural, a pauta de discussão passaria a ser exclusivamente relativa à oferta e demanda de produtos agrícolas, seus efeitos sobre preços, o emprego e o comércio exterior. Omitindo-se questões referentes a estrutura fundiária, desigualdade social e pobreza. Em 1967 Delfim Neto seria então nomeado ministro da fazenda, tendo caminho livre para pôr suas ideias em prática.

Para Costa Delgado (2005), o funcionalismo incorporado a agricultura era o mesmo do pensamento norte americano, podendo ser sintetizado em cinco funções: (i) liberar mão-de-obra para a indústria; (ii) gerar oferta adequada de alimentos; (iii) suprir matérias-primas para indústrias; (iv) elevar as exportações agrícolas, para gerar divisas e intensificar a industrialização; e (v) transferir renda real para o setor urbano. Eram reconhecidos como problemas, apenas quando algumas dessas funções não atingiam os objetivos esperados.

Para atingir essa funcionalidade o Estado autoritário lançou mão de um amplo aparato estatal de pesquisa agrícola, assistência técnica, extensão rural, seguro agrícola e políticas de garantia de preços mínimos. Não por coincidência que em 1967 há a instituição do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR); o Programa de Apoio à Atividade Agropecuária (Proagro) é instituído em 1974; cria-se a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em 1973 e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural em 1975. Dado a montagem de todo esse aparato institucional, Gonçalves Neto (1997) destaca que não há dúvidas que o governo militar havia desenvolvido uma política específica para o setor agrário.

Como esperado, o amplo apoio à agricultura surtiu efeitos. A mesma aumentou a produtividade, liberou mão de obra e se integrou em maior grau ao mercado e aos complexos industriais (COSTA DELGADO, 2005). Por outro lado, em mesma ou maior intensidade, a modernização não só preservou, mas aprofundou a heterogeneidade do rural brasileiro. Mostrando-se extremamente desigual em três níveis: em termos de regiões, produtos e tamanhos de produtores beneficiados (GONÇALVES NETO, 1997; GRAZIANO NETO 1982; MIELITZ NETTO, 2008).

Entre as regiões do país, Gonçalves Neto (1997) e Graziano Neto (1982) destacam que a agricultura do sul e do sudeste é que se beneficiaram dos recursos disponíveis para a modernização, com destaque especial para o Rio Grande do Sul e São Paulo. Tratando-se das

culturas incentivadas, o primeiro autor destaca que no período entre 1964 e 1980 mais de 90% dos recursos destinados ao Proagro foram investidos em apenas três culturas: arroz, trigo e soja e concentrados em apenas cinco estados do centro sul do país. Quanto ao tamanho dos produtores beneficiados, dado o modelo de agricultura perseguido - amplamente calcado no alto consumo de capital - não possibilitou o acesso dos agricultores com baixa capacidade de inversão monetária. Nesse sentido, a análise do acesso a crédito comprova essa inacessibilidade, uma vez que entre 1964 e 1980 pouco mais de 20% dos agricultores de todo o país, se beneficiaram dessa política pública (GONÇALVES NETO, 1997).

Hoffman e Kageyama (1985) analisando os primeiros impactos da modernização da agricultura destacaram correlação positiva entre a modernização e o aumento da disparidade de rendas no rural, embora nesse estudo a pobreza fique pouco evidenciada. No entanto, posteriormente analisando o período, Balzan (2006) relaciona o aumento generalizado da pobreza no campo como resultado imediato da modernização. Em mesma linha, ao analisar as políticas agrícolas e agrárias da época, Graziano (1996) argumenta que a década de 1980 não foi uma década perdida para a agricultura, mas sim uma década perversa, por acentuar ainda mais a desigualdade e a concentração de renda no campo. Em síntese para o período, Wanderley (1995) argumenta que a grande propriedade se impôs como modelo socialmente reconhecido, recebendo estímulos expressos na política agrícola, se modernizando e assegurando sua reprodução, podendo-se concluir que a agricultura que utilizava mão de obra familiar desde outrora ocupou um lugar secundário e subalterno nesse processo.

De acordo com Cano (1999), esse modelo de incentivo à agricultura teve virilidade até a década de 1980. A crise do petróleo, que o mundo assistiria inicialmente em 1973; a baixa liquidez internacional; as suscetíveis moratórias, que se seguiriam no período, significaram o esgotamento do antigo padrão de intervenção pública. A partir da metade dos anos 1980, o paulatino definhamento do antigo modo de intervenção do Estado na agricultura, torna o acesso à políticas públicas ainda mais seletivo e excludente que fora no passado (MIELITZ NETTO, 2008).

Assim, as décadas de 1980 e 1990 são amplamente destacadas na bibliografia como um período de realinhamento macroeconômico no Brasil. Embora exaustivamente já destacadas em vários estudos, o resgate das alterações na economia política são importantes, dada sua implicação direta sobre aspectos do desenvolvimento rural e agrícola nos períodos subsequentes. Nesse sentido, para Costa Delgado (2012), o intenso ajustamento macroeconômico, do período entre 1983 e 2003, pode ser dividido em três fases bem demarcadas.

A crise cambial de 1982, que inicia com a moratória da dívida externa do México e atinge todos os países da América Latina, além de inviabilizar o modelo desigual de financiamento para o desenvolvimento de agricultura, acabou por impor a primeira fase do “ajustamento econômico” (COSTA DELGADO, 2012). Diante disso, o constrangimento externo e a baixa liquidez internacional fariam com que a agricultura de exportação assumisse papel importante no período, dada a necessidade de geração de excedentes na balança comercial. Costa Delgado (2005) também destaca que, por essa via, durante os anos 1982 e 1984 o governo militar equacionaria o déficit da conta corrente.

Já nos anos 1990 na segunda fase do ajuste, precisamente entre 1994-1999, a folga da liquidez internacional, em conjunto com a prevalência do pensamento neoliberal, facilitou o abandono a política de exportação para geração de saldos comerciais. Por sua vez, o viés neoliberal do governo tornou inerente o processo de desmantelamento do aparato estatal de intervenção na agricultura, montado desde 1930 e fortemente reciclado no período militar (COSTA DELGADO, 2001). Porém essa segunda fase, de ajuste ultraliberal, acabaria por gerar

um passivo externo que culminaria em nova crise fiscal em 1999, semelhante à ocorrida em 1982. Como em 1984, o comércio exterior de *commodities* seria novamente lançado como alternativa para solução da nova crise que se apresentava. Nessa conjuntura tal estratégia figuraria como base da economia política do agronegócio, que perdura até os dias atuais (COSTA DELGADO, 2012).

As alterações do modelo de intervenção que se desloca de um Estado fortemente regulador para um Estado mínimo se fizeram sentir no setor agrícola e no meio rural. No que concerne à desigualdade, mesmo sendo as políticas públicas do governo militar, pouco sensíveis ao público da agricultura familiar, Delgado (2008) destaca que a liberalização do comércio exterior foi mais prejudicial do que fora as políticas da década de 1980, para esse segmento. Em mesma linha Costa Delgado (2005) destaca que é nos anos 1990 que se verifica a desmobilização, abandono ou reconversão para atividades de subsistência dos estabelecimentos que utilizavam mão de obra familiar. Medindo a pobreza por um critério multidimensional, desde a metade da década de 1990 até 2004, Hoffman e Kageyama (2007) destacam o rural como grande depósito da pobreza e da extrema pobreza durante esse período. Fazendo uma análise para a América Latina na década de 1990, Cano (1999) destaca de um modo geral houve um incremento importante da pobreza e extrema pobreza rural no continente, correlacionando esse fato às políticas de cunho liberalizantes.

Em paralelo às mudanças ocorridas na economia política, deve se pontuar que a abertura democrática de 1984 e a promulgação da constituição de 1988 foram modificações político-institucionais que suportaram uma nova relação entre Estado e os representantes da sociedade civil (GRISA et al., 2014). A conjuntura de pauperização da agricultura familiar dos anos 1990 e as mudanças políticas institucionais pós-constituente, proporcionaram confluências para os debates relacionados à agricultura familiar. Sendo que podem ser destacadas três confluências fundamentais para instituição do Programa nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a primeira política pública específica para esse público criada em 1996.

A primeira e mais importante confluência se relaciona a intensa articulação dos movimentos sociais e das organizações representantes dos que até então eram chamados de “pequenos produtores”. De acordo com Grisa et al. (2014), embora com objetivos distintos, estas representações articularam ações que deram visibilidade às precárias condições de reprodução social e a necessária intervenção do Estado na construção de políticas adequadas a este público. Uma segunda confluência, refere-se aos diversos estudos que passaram a ser desenvolvidos e que buscavam destacar a funcionalidade da agricultura familiar no desenvolvimento das economias dos países do centro. Nesse aspecto o trabalho de Abramoway “Paradigmas do capitalismo agrário em questão” de 1992, foi emblemático.

Por último, como argumentado por Castilhos (2002), não pode se perder de vista que, frente ao quadro de exclusão social e dado ao alto potencial de absorção de mão de obra da agricultura familiar, o investimento em políticas públicas para o segmento encontrava espaço ideologicamente aceitável no governo, mesmo que em meio à política ultraliberal do primeiro mandato de FHC. Nesse sentido Graziano da Silva (1999) enfatiza que a ideia força que sustentou a criação do Pronaf, em 1996, foi a ação privilegiada que essa política teria sobre os problemas sociais e urbanos provocados pelo desemprego no rural. Desse modo fica claro que a criação do Pronaf, tinha um viés basicamente agrícola e agrário e que previa integração produtiva desse setor (SCHNEIDER et al., 2010). Utilizando a abordagem dos referenciais para análise de política pública, Grisa et al., (2014) destacam que o referencial global para criação do Pronaf calcava-se no neoliberalismo, explicitando assim a preocupação da política em corrigir as “falhas de mercado” via integração produtiva do público da agricultura familiar.

Por sua vez, Delgado e Romano (2004) argumentam que o grande mérito deste programa

foi sua natureza política, de reconhecer formalmente a agricultura familiar como categoria, tanto em relação aos atores sociais como em relação ao próprio Estado. Esse reconhecimento deu abertura para que no período seguinte, em meio a imensas mobilizações e pressões, se desenvolvessem outras políticas para o segmento, sendo que em 1999 transcorreria a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Para Filippi (2008) e Mielitz Netto (2008), a criação desse ministério reconheceu e formalizou perante o Estado a dualidade estrutural do rural brasileiro. De um lado o MDA, tendo como público preferencial a agricultura familiar. Do lado oposto, centravam-se no Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) os interesses da agricultura empresarial e capitalista.

Ademais, embora o Pronaf e o MDA tenham sido criados pelo governo tucano, essas ações de nenhuma forma foram articuladas dentro de um programa de desenvolvimento de longo prazo. Sendo as decisões tomadas, em quase sua totalidade, para responder a demandas específicas de algum grupo ou para atenuar alguma situação de conflito (MIELITZ NETTO, 2008).

A eleição de um governo situado mais à esquerda do espectro político representou algumas mudanças. Por um lado, o MDA aprofundou seu espectro de ação se articulando com outras instituições dentro de uma concepção de maior ação estatal. Porém representou também continuidades. Como já analisando acima, a conjuntura macroeconômica pós a crise fiscal de 1999 tornara a produção de commodities novamente central para o governo brasileiro, que por sua vez não deixou de incentivar e apoiar no período subsequente. Diante disso, pode se afirmar que mais do que nunca, cristaliza-se a dualidade dos modelos de desenvolvimento da agricultura, sendo ambos incentivados pelo Estado.

A argumentação desenvolvida até aqui objetivou destacar dois pontos centrais. O primeiro de chamar a atenção da relação do desenvolvimento da agricultura e suas implicações sobre a pobreza e a desigualdade. Do exposto não é difícil e nem parece ser um erro apontar que, ao menos até a criação do Pronaf, às políticas públicas para agricultura foram grandes geradoras de pobreza e desigualdade no meio rural. O segundo ponto se relacionou aos contornos que tomou a economia política e a ação social na década de 1990, os quais acabaram por possibilitar a absorção de duas propostas de desenvolvimento rural pelo Estado brasileiro.

Na seção que segue será chamada a atenção para as políticas de combate à pobreza e desigualdade que se delinearão a partir do Pronaf e que ganharam força nos anos 2000.

3. POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA E À DESIGUALDADE NO MEIO RURAL

Embora as políticas que apresentem um maior comprometimento com a questão da pobreza seriam desenvolvidas no final da década de 1990, como será visto adiante, os dados apresentados por Hoffman e Kageyama (2007), tendo por base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004 (PNAD), são reveladoras e cabem ser destacados. Por não serem dados estanques a essa data, a medida quantitativa da pobreza pode ser entendida como representativa do período em que se iniciam as primeiras respostas do Estado para esse problema social.

De acordo com os autores, a pobreza afetava 65,1% da população rural e pouco mais que 20% da população urbana em 2004. A situação ganhava maior gravidade quando destacado que da totalidade dos pobres rurais, aproximadamente 10%, encontravam-se na faixa da extrema pobreza. Para o estudo, foram considerados pobres, indivíduos que tivessem renda acima da linha da pobreza (maior que meio salário) e que habitassem domicílios com menos de dois dos seguintes itens: água canalizada, banheiro sanitário, luz elétrica. A extrema pobreza foi considerada pela falta de todos estes itens e renda inferior ao considerado como linha da pobreza.

Como adiantado na primeira seção, o contexto de criação do Pronaf teve como principal preocupação criar uma política pública que atendesse às especificidades da produção agrícola familiar, sendo que pela conjuntura neoliberal os aspectos produtivos foram principalmente focalizados. Ou seja, apesar da importância para a época, o Pronaf não tinha grandes preocupações sociais. De todo modo, após sua institucionalização as organizações da agricultura familiar proclamavam a necessidade do Pronaf atender a diversidade socioeconômica da agricultura familiar, culminando na criação do “pronafinho” e do Pronaf B, em 1997 e 1999, respectivamente, onde tais linhas seriam direcionadas para os agricultores mais descapitalizados (GRISA et al., 2015).

Além dessas duas linhas de crédito que derivaram do Pronaf, Schneider et al. (2010) e Grisa et al. (2014), destacam que o entendimento por parte do Banco Mundial de que o Estado deveria ser atuante no combate à pobreza rural, incidiria diretamente na criação de novas políticas públicas com um cunho assistencialista e social a partir de 1997. Nesse sentido criou-se o programa comunidade solidária, em 1998, que se consolidaria posteriormente no governo Lula no Programa Bolsa Família (PBF).

Marques (2004) destaca que a partir de 1997/98 as políticas para agricultura familiar passariam a se aproximar das políticas sociais. Sobre isso, um bom exemplo a ser citado é o caso da linha Infraestrutura e Serviços do Pronaf. Tal linha tinha por base dar apoio aos municípios com distribuição fundiária pulverizada, baixa taxa de urbanização e baixa produtividade agrícola. Como salientado por Grisa et al. (2015) essa aproximação com as políticas de cunho social, levou a uma preocupação por parte dos movimentos defensores da agricultura familiar que à pautavam como modo de produção estratégico, tanto para o desenvolvimento rural, quanto para o desenvolvimento do Nacional.

Com o início do governo Lula as duas principais políticas que tinham preocupação social até então, o Programa Comunidade Solidária e a linha Infraestrutura e Serviços do Pronaf, passariam por reformulações e seriam sucedidas respectivamente pelo Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat). O primeiro voltado para a população em situação de vulnerabilidade social do meio rural e urbano. Já a segunda como política pública especificamente voltado ao meio rural.

A grosso modo, a criação do PBF em 2003, consistiu na unificação de diversos programas de assistência social que estavam sendo desenvolvidos desde a década de 1990, mas que não tinham alcance nem execução a nível nacional (CASTILHO; SILVA et. al., 2015). Segundo Mattos (2011), o Programa é dividido entre transferência de renda, compromissos assumidos pelos beneficiários e programas complementares, que envolvem ações variadas como participação em capacitações, oportunidades de trabalho, acesso a microcrédito, melhoria da qualidade de vida, acesso à cultura e emissões de documentos.

Em relação ao meio rural o PBF teve incremento de beneficiários com a criação do Plano Brasil Sem Miséria Rural (PBSMR), em 2011 no primeiro governo Dilma Rousseff. Além de aumento do número de beneficiários do programa no rural, o plano deu destaque particular às ações de inclusão produtiva, tendo como prioridade o aumento da produção dos agricultores familiares que se enquadram nos grupos de extrema pobreza. Para alcançar a inclusão produtiva destes agricultores, disponibilizou-se crédito a fundo perdido (R\$ 2.400.00/família) para a aquisição de insumos e equipamentos, oferta de assistência técnica diferenciada e doação de sementes e tecnologias da Embrapa para início dos processos produtivos (DELGADO; LEITE, 2013; GRISA et al., 2015).

De um modo geral, em relação aos resultados atingidos pelo PBF, inúmeros trabalhos dão conta de sua importância para a redução da pobreza e a extrema pobreza, no entanto ainda são escassas as considerações feitas dessa política no meio rural. Dos trabalhos realizados com

esta proposição, Castilho e Silva et. al., (2015) destacam o mérito do PBF na melhoria da nutrição, saúde e escolaridade das populações mais vulneráveis. Analisando as políticas públicas para o meio rural Fillippi (2008), destaca a grande importância do PBF para o “acesso aos alimentos” pela população pobre.

Ainda nesse sentido, Castilho e Silva et. al., (2015) fazem outra importante contribuição sobre o PBF no meio rural. Para os autores, embora houvesse melhorias na qualidade de vida da população participante do programa, não são encontrados indícios de que no caso de interrupção desse benefício tais famílias possam superar a pobreza. A razão de tal problemática teria relação com as inúmeras dificuldades de uma inserção socioproductiva, capaz de garantir uma maior estabilidade no médio e longo prazo, dessa população. Tal dificuldade estaria relacionada, entre outros fatores, às características de baixa escolaridade e ao precário acesso à terra desse segmento.

Como proposta para a superação desse problema, os autores sugerem uma maior integração de programas e ações em torno do PBF, de forma a expandir a rede de proteção social e criar oportunidades de produção e renda compatíveis com a realidade das famílias rurais em situação de pobreza. Porém, a literatura demonstra também que essa maior aproximação entre programas, ainda requer esforços analíticos de avaliação e criação de políticas a esse público. Nesse sentido, Castilhos e Silva (2014) destaca que as principais políticas públicas para a agricultura familiar, o Pronaf e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), exercem pouca complementariedade ao PBF. Por outro lado, argumentam que programas menos restritivos e de mais fácil acesso, como o de Fomento Produtivo, que surge com PBSMR, tem logrado êxito para com a população rural pobre. Fica explícita assim a complexidade para o tratamento dessa questão.

Em relação à política territorial, embora o Pronat, criado em 2003, não possa ser considerado um programa que tenha emergido com um viés de combate à pobreza rural bem explicitado (GRISA et al., 2014), a delimitação dos territórios rurais priorizou o público relacionado a agricultura familiar, assentados da reforma agrária e beneficiários do reordenamento agrário, o que caracteriza a maior atenção a demanda social do programa (DELGADO; LEITE, 2011). De todo modo, grande inovação dessa política foi tornar os territórios um espaço intermediário entre a escala municipal e estadual, possibilitando a participação da sociedade civil vinculada à agricultura familiar nas decisões sobre o desenvolvimento. Com aspecto fundamental o programa teve a busca de consolidação da democracia e construção de uma nova cultura política pela gestão social do programa (DELGADO; LEITE, 2011; DELGADO; LEITE 2015; GRISA et al., 2015).

Mais tarde em 2008, por sua vez, surgiria o Programa Territórios da Cidadania (PTC), o qual permitiria que as relações entre pobreza e a política territorial ganhassem contornos mais evidentes. De acordo com Delgado e Leite (2011), a prioridade do programa seria atender os territórios que apresentassem baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação da renda e carências de políticas integradas e sustentáveis para a autonomia econômica de médio prazo. Para os autores o programa consiste na principal ferramenta de combate à pobreza rural visando a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, por meio do planejamento e integração de várias políticas públicas.

Fazendo análise sobre a política de desenvolvimento territorial, Delgado e Leite (2015), destacam avanço considerável dessa sobre a ampliação da capacidade de participação social dos atores no processo de diálogo, negociação e planejamento das políticas. Sendo que um dos méritos da mesma foi sustentar a visibilidade, organização e formação de capital político em segmentos sociais até então marginalizados na elaboração de projetos de desenvolvimento (DELGADO; LEITE, 2011). No entanto os autores destacam que a continuidade dos programas

territoriais assenta-se em uma armação institucional ainda frágil, tanto da esfera governamental como dos segmentos sociais na base dos territórios.

Em meio a avanços e retrocessos, problemas e resoluções, pode se notar que, diferente do período entre 1960 e final do século XX, nos últimos 15 a 20 anos houve um intenso e virtuoso debate e experimentação de intervenções que buscassem a resolução, ou ao menos a diminuição da pobreza e da desigualdade no rural. Nota-se que o principal viés da discussão tem tendido a afirmar e reafirmar o caráter multidimensional da pobreza, que por sua vez requer soluções pra além das políticas setoriais. Indo ao encontro disso, em trabalho recente Aquino et al. (2016) interpretam a pobreza no meio rural do Rio Grande do Sul como multidimensional.

Porém, o acirramento em relação ao entendimento por onde passa o desenvolvimento rural e a questão da pobreza, da atual conjuntura política, tem colocado em risco continuidade desse processo. Tais argumentos e as interpretações em relação a isso, serão melhor analisadas na próxima seção.

4. A NOVA POLARIZAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO RURAL

A política macro econômica que havia iniciado ainda no governo FHC, teve ampla sequência nos governos Lula e nas suas posteriores sucessões. Tal modelo alavancou e concretizou a chamada economia do agronegócio, caracterizada pela produção de commodities para exportação, produzida em grandes áreas e calcada na inversão de virtuosos estímulos de crédito público (COSTA DELGADO, 2012). Mielitz-Netto (2008) destaca que a conjuntura internacional extremamente favorável, com preços agrícolas ascendentes, juntamente com a estabilidade econômica do período foram fatores que contribuíram na possibilidade de manutenção do apoio governamental aos dois modelos de agricultura. No entanto o autor já advertia, em 2008, a não existência de uma estratégia de mais longa duração que garantisse tal dualismo.

Embora a dualidade entre MDA e o MAPA sustentaram a construção de políticas diferenciadas pra cada um dos públicos, deve-se salientar que parte dos recursos das políticas voltadas à agricultura familiar, tem tendido a inserir esse segmento nas dinâmicas da agricultura do agronegócio, sendo emblemático o caso do Pronaf. Nesse sentido, Grisa et al. (2014), analisando o desempenho programa de 1999 a 2012, destacam a concentração de contratos e recursos nos estabelecimento mais capitalizados, que produzem principalmente milho soja e café, e localizados na sua maioria na região sul, sudeste e centro oeste.

De todo modo, a recente extinção do MDA, em maio de 2016, rompeu a ordem dual de incentivos à agricultura. Embora esse rompimento se dê no período recente, os setores conservadores já vinham reunindo argumentos que defendiam suas perspectivas em relação ao desenvolvimento rural, que por consequência também incidem em como tratar o caso da pobreza e da desigualdade rural.

Utilizando os dados do censo agropecuário de 2006 para a análise da agricultura brasileira, Alves e Rocha (2010), estratificam os mais de 5 milhões de estabelecimentos existentes no rural em três grupos. Segundo os autores o primeiro grupo, seria composto por menos de 0,5 milhões de estabelecimentos, mas que por sua vez responderiam por quase 85% da produção agrícola total. Um segundo grupo, composto por quase 1 milhão de estabelecimentos se responsabilizaria por pouco mais de 11% da produção. Por fim, o terceiro grupo que contém mais de 3,7 milhões de estabelecimentos (72,95% do total), seria responsável por apenas 4% da produção, sendo que para os autores esse grupo representaria os pobres e os extremamente pobres do mundo rural.

Traçado esse panorama Alves e Rocha (2010) recomendam que as políticas agrícolas para desenvolvimento devem se focar principalmente nos dois primeiros grupos.

Especificamente para o caso do grupo intermediário, o qual para os autores também contém indivíduos em situação de pobreza, a ascensão socioeconômica destes estabelecimentos se daria via intensificação da mecanização e utilização de tecnologias bioquímicas. Na mesma linha de raciocínio Buainain et al. (2013), na primeira das sete teses sobre o rural brasileiro, descrevem a necessária e inexorável tendência do uso de recursos tecnológicos na agricultura, que acabaria por “pressionar os produtores rurais de menor porte”, que não mais se viabilizariam na agricultura.

Em relação ao terceiro e mais amplo grupo, que por sua vez tem a presença dos indivíduos em maior situação de pauperização, Alves e Rocha (2010) são incisivos em afirmar que não há nenhuma possibilidade de superação da pobreza via produção agrícola. Para os autores esse terceiro grupo não apresenta uma representatividade política, sendo que apenas fortes doses de política social assistencialista, poderiam surtir efeitos para que estas famílias continuem no campo. Ou seja, nessa perspectiva a não existência de uma solução na agricultura para esse público, se traduz na inevitável tendência de migração para as cidades, no médio e longo prazo.

Embora muitos dos argumentos levantados pelos autores sejam questionáveis¹, serão levantados três pontos de reflexão e que possuem ligações diretas com a pobreza e a desigualdade. O primeiro se refere ao fato de que o argumento referente a necessidade de uma nova modernização, levantada por Alves e Rocha (2010) e Buainain (2013), se alinha em grande medida a discussão sobre a modernização da agricultura dos anos 1960. A qual por sua vez, como já amplamente discutida na primeira seção, foi perversa do ponto de vista da pobreza e da equidade.

Um segundo aspecto é de que a expertise acumulada, decorrentes das várias iniciativas empreendidas para a diminuição da pobreza, tem demonstrado com clareza a multidimensionalidade desse fenômeno no meio rural. Desse modo, nos parece um equívoco tratar que apenas políticas sociais assistencialistas possam ser uma alternativa viável a esse problema tão complexo. Além disso, considerar apenas a utilização de políticas setoriais para a resolução de problemas do rural, para além de representar uma volta ao período de modernização conservadora, reabre uma discussão crítica em relação a debilidade das políticas unicamente agrícolas, as quais foram amplamente discutidas antes mesmo do avanço das políticas rurais diferenciadas do início do século².

Por último, depositar esperanças em uma inexorável tendência de migração da população rural pobre para o meio urbano, nos parece uma hipótese pouco provável. Uma vez que o massivo êxodo rural, nos vários países ao redor do mundo, decorreu de um amplo e intenso processo de industrialização, o qual não parece mais ser possível de acontecer no atual momento histórico. Além disso, levando a possibilidade de confirmação dessa hipótese como tendência ampliada para todas as regiões do País, trabalhos com propósito de estudar as chamadas cidades do agronegócio³ dão conta do potencial de geração de pobreza e desigualdade desse modelo de desenvolvimento.

Assim considerando levantamento histórico destacado na segunda seção, em que pode

¹ Deve se lembrar que pelo propósito desse ensaio não se fez nenhuma reflexão a despeito das consequências ambientais dos argumentos levantados.

² Para essa discussão ver texto: “O que há de realmente novo no rural brasileiro” (GRAZIANO DA SILVA et al., 2002).

³ São consideradas cidades do agronegócio aquelas que surgem baseadas no que esse texto chamou de economia do agronegócio. Para essa discussão ver: “Desigualdades sócio espaciais nas cidades do agronegócio” (ELIAS & PEQUENO, 2007); e “Da migração sulista ao novo arranjo territorial no oeste baiano: “territorialização” do capital no campo e paradoxos na configuração da *cidade do agronegócio*”. (MONRADO, 2010).

ser inferida a repercussão que as estratégias de desenvolvimento lançadas naquele momento tiveram sobre a questão da pobreza e da desigualdade no meio rural, não seria um exagero afirmar que, conservada as devidas proporções, as perspectivas conservadoras lançadas na conjuntura atual, no que diz respeito ao desenvolvimento rural, se assemelham as concepções articuladas a mais de 50 anos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso trabalho teve a intensão de analisar o impacto das políticas e dos modelos de desenvolvimento rural e agrícola sobre a questão da desigualdade e da pobreza rural. Desse modo, pode ser destacado que desde 1960 até meados da década de 1990, as políticas públicas para agricultura parecem ser as grandes geradoras de pobreza e desigualdade no meio rural. A articulação dos movimentos sociais, pós-abertura democrática, fez com que nos anos 1990 fosse criada a primeira política pública que teve o setor familiar da agricultura como seu público principal.

Os contornos que a economia política tomou, bem como a forte mobilização social dos anos 1990, acabaram por fazer com que paulatinamente o Estado absorvesse duas propostas de desenvolvimento rural. Uma relacionada, *a priori*, ao público da agricultura familiar, a outra ligada agricultura produtora de commodities e fortemente inserida no mercado externo.

Tratando-se da questão da pobreza rural, em paralelo a esse dualismo sobre modelos de desenvolvimento, experimentou-se, desde a criação do Pronaf, um período virtuoso de intensos debates sobre intervenções que buscassem a resolução desse problema social. De modo que políticas como o Programa Bolsa Família, o Programa Territórios da Cidadania e o Plano Brasil Sem Miséria Rural fossem lançados e apoiados pelo Estado.

A atual conjuntura, de rompimento do modelo dual, põe em xeque o avanço de políticas que tratavam da multidimensionalidade da pobreza, de modo que as propostas lançadas, por parte de estudiosos conservadores, para a resolução desse problema, se assemelham com as concepções articuladas durante a modernização conservadora da agricultura.

REFERÊNCIAS

ALVES, E.; ROCHA, D. P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J. G., VIEIRA FILHO, J. E.R. e NAVARRO, Z. **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea/Mapa, 2010.

AQUINO, J. R.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Um retrato do lado pobre da agricultura familiar no estado do Rio Grande do Sul. **Redes**, v. 21, p. 66-92, 2016.

BALSAN, R. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. **Revista de geografia agrária**, v. 1, n. 2, p. 123-151, 2006.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileira: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRESSER PEREIRA, L. C. Os três ciclos da Sociedade e do Estado. **Perspectivas**, v. 41 p. 13-51. 2012.

BUAINAIN, A., ALVES, E., SILVEIRA, J.M. e NAVARRO, A. Sete Teses sobre o mundo rural brasileiro. **Política Agrícola**, v. 22, n. 2, 2013.

CANO, W. Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930 – 1995. 2 ed. rev. aum. Campinas, SP: Unicamp. 1998.

CASTILHO E SILVA, C. B. de. **O Programa Bolsa Família no meio rural: Um caminho ao desenvolvimento no Rio Grande do Sul? Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural)**. Pós Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CASTILHOS E SILVA, C. B.; SCHNEIDER, S. Pobreza rural e o Programa Bolsa Família - desafios para o desenvolvimento rural no Brasil. In: Catia Grisa; Sergio Schneider. (Org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural**. 1ed.Porto Alegre: UFRGS, 2015, v. 1, p. 443-463.

COSTA DELGADO, G. **A questão agrária no Brasil, 1950-2003**. In: JACCOUD, L. (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

COSTA DELGADO G. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**, UFRGS, 2012, 142p.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Atualização das políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. In: Leite, S. P. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. O Pronat e o ptc: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: Catia Grisa; Sergio Schneider. (Org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural**. 1ed.Porto Alegre: UFRGS, 2015, v. 1, p. 443-463.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismos dos atores, **Dados. Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 2, p. 431-472, 2011.

DELGADO N. G. Política econômica, liberalização comercial e agricultura familiar: A experiência brasileira das décadas de 1980 e 1990. In: Bonnal, P. Leite, S.P. (org.). **Análise Comparada de Políticas Agrícolas**. Rio de Janeiro, RJ: Mauad X, 2008.

FILIPPI, E. E. O Desenvolvimento Rural no Brasil: das políticas de Estado às políticas territoriais. In: Bonnal, P. Leite, S.P. (org.). **Análise Comparada de Políticas Agrícolas**. Rio de Janeiro, RJ: Mauad X, 2008.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

GRAZIANO DA SILVA. **A nova dinâmica da agricultura**. Campinas, SP: Unicamp. 1996.

GRAZIANO NETO, F. **A questão agrária e ecologia: crítica da moderna agricultura**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

GRISA, C.; WESZ JR., V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 2,

2014.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: Catia Grisa e Sergio Schneider. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, v. 1, p. 19-52.

HOFFMANN, R., KAGEYAMA, A. Modernização da agricultura e distribuição de renda no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 15, n. 1, p. 171-208, 1985.

HOFFMANN, R., KAGEYAMA, A. Pobreza, insegurança alimentar e pluriatividade no Brasil. In: Congresso da Sociedade Brasileira de economia, administração e sociologia rural, 45. 2007. Londrina (PR), **Anais...** Londrina (PR): SOBER, 2007.

MARQUES, P. E. M. Concepções concorrentes em torno das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a construção do PRONAF. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 42, 2004, Cuiabá (MT), **Anais...** Cuiabá (MT): SOBER, 2004.

MATTOS, B. Uma Abordagem Seniana do Programa Bolsa Família. Dissertação (**Mestrado em Economia**). Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MIELITZ NETTO, Carlos G. A. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: Bonnal, P. Leite, S.P. (org.). **Análise Comparada de Políticas Agrícolas**. Rio de Janeiro, RJ: Mauad X, 2008.

SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. **Revista de Economia Agraria**, ano LXV, n. 2, p.225-259, 2010.