

Redefinição do conceito de rural e sua implicação para a construção de políticas públicas para o desenvolvimento rural brasileiro¹

Patrícia Matias de Oliveira²

Resumo

Este trabalho tem por objetivo debater de que maneira a redefinição do conceito de rural atinge a construção das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Para isso, traz a tona discussões sobre as principais abordagens do conceito de rural e as novas concepções que têm sido elaboradas sobre esse espaço. O período de análise tem como marcos as décadas de 1960-70, momento de intensas transformações no campo impulsionadas pela implantação de um novo modelo econômico no país que privilegiou o processo de modernização da agricultura e a formação de um complexo agroindustrial. Em meio a essas mudanças, as próprias concepções do que se constitui o meio rural é alvo de inúmeras discussões, possibilitando, inclusive, redefinições em seu conceito. Cabe neste trabalho, demonstrar como o entendimento que se tem desse espaço pode influenciar as políticas públicas destinadas a essas áreas.

Palavras-chave: desenvolvimento rural; rural; políticas públicas; ruralidade;

Redefinition of the concept of rural and its implication for the construction of Brazilian's rural development public policies

Abstract

This paper aims to discuss how the redefinition of the concept of rural reaches the construction of public policies of rural development in Brazil. To this end, it raises discussions about the main approaches of the concept of rural and the new conceptions that have been elaborated on this space. The period of analysis is framed in the 1960s and 1970s, a time of intense transformations in the field driven by the implantation of a new economic model in the country that privileged the process of modernization of agriculture and the formation of an agroindustry complex. In the midst of these changes, the very conceptions of what constitutes the rural environment are the subject of numerous discussions, making possible, even, redefinitions in its concept. It is in this work, to demonstrate how the understanding that has of this space can influence the public policies destined to these areas.

Keywords: rural development; rural; public policy; rurality;

Submetido em 15.11.2017; aprovado em 15.07.2018

1. Introdução

A década de 1970 é marcada por grandes transformações na economia capitalista, em particular por mudanças na esfera produtiva (modo de produção e organização do trabalho), que impactaram de forma determinante diversos aspectos da vida social. Como apontado por Harvey (2012), ocorrem modificações profundas nas mais diversas esferas em "(...) processos

¹ Artigo elaborado a partir de discussões no âmbito da disciplina "Desenvolvimento Rural e políticas públicas no Brasil" (PPGDT-UFRRJ).

² Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela UFRRJ

de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas do Estado, etc.” (HARVEY 2012, p.117). Nesse contexto, o campo também experimenta os desdobramentos dessas mudanças³. Suas transformações já vinham desde os anos de 1950 ao se utilizar do pacote tecnológico da “Revolução Verde” e estabelecer um modelo de desenvolvimento produtivista que prevaleceu até o final dos anos 1970 (HESPANHOL, 2008, p.370). Com esse processo, se consolidam as modificações na base técnica, utilização de técnicas modernas de cultivo, marcadas pelo uso de maquinários, insumos químicos e sementes melhoradas, etc. e também nas relações sociais de produção (TEIXEIRA, 2005). Inclusive a própria agricultura passou a fazer parte de uma dinâmica econômica que agrega outros setores nas etapas da produção agrícola e se torna dependente da produção industrial.

No Brasil, foi nesse período que ocorre grande intervenção do Estado com o objetivo de modernizar e transformar o meio rural do país. A partir desse momento, o Estado assumiu o comando do processo de capitalização do campo junto ao capital financeiro e industrial. Suas políticas estavam concentradas em cinco instrumentos principais promovidos por meio de empresas, programas e sistemas, que pretendiam: 1) fomentar o financiamento da produção; 2) garantir os preços e comercialização; 3) transferir tecnologia e assistência técnica; 4) promover inovações tecnológicas; 5) ofertar garantia de seguro agrícola (GRISA, 2010, p.84)⁴. Embora todas essas iniciativas tenham contribuído com a política de substituição de importações, não favoreceram uma igualdade de condições no meio rural brasileiro. Ao contrário, seu caráter extremamente seletivo beneficiou um grupo restrito de produtos, agricultores e regiões (GRISA, 2010, p.84). Desse modo, a modernização do campo não se deu de forma homogênea, mas de forma desigual e conservadora.

De acordo com Grisa (2010, p.92), a construção de políticas agrícolas foi comandada a partir do estabelecimento da modernização da agricultura como referencial setorial que resultou em um conjunto de políticas tradicionais como: crédito rural, assistência técnica, seguro, garantia de preços e pesquisa. Essas mudanças ocorreram no âmbito técnico, porém estavam orientadas politicamente para determinados grupos/produtos/regiões. Desse modo, os porta-vozes do fórum da comunicação política, apoiados cientificamente, foram os responsáveis por institucionalizar essas políticas. A intenção era modernizar a agricultura a fim que cumprisse seu papel no processo de desenvolvimento⁵ (GRISA, 2010, p.93). Em resumo,

³ Thomaz Júnior (2014) faz uma análise crítica do impacto da reestruturação produtiva do capital no campo, análise realizada do ponto de vista do trabalho/trabalhador.

⁴ Respectivamente realizados através do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), Política de Garantia Preços Mínimos (PGPM), Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO).

⁵ Nesse sentido, observamos funções que demonstram não priorizar o próprio setor, mas amparar o setor industrial: a) liberar mão-de-obra para a indústria; b) gerar oferta adequada de alimentos baratos, não impactando nos salários; c) produzir matérias-primas para a indústria e adquirir meios de produção oriundos desta; d) elevar as exportações agrícolas para gerar divisas e; e) transferir renda real ao setor urbano (GRISA, 2010, p.93).

eram funções que ampararam o setor industrial, cuja prioridade no modelo de desenvolvimento brasileiro já vingava desde a Era Vargas e que constituía a força motriz da modernização da agricultura brasileira (ALVES, CONTINI, GASQUES, p.67, 2008).

Com base nesse processo, é possível compreender a força do estabelecimento de referenciais políticos para orientar todas as ações e esforços de um país. As próprias definições têm capacidade de impactar de formas diferentes essas ações. O presente artigo traz um exemplo como tais definições podem causar impactos políticos ao delimitar campos de ação, mas também como o próprio entendimento da população não-rural acaba por influir na construção de políticas agrícolas. É Wanderley (2000, p.102) que chama atenção para o fato que a percepção da população urbana sobre o meio rural pode influenciar as políticas destinadas às áreas rurais o que mostra como determinadas concepções estão sendo gestadas fora do ambiente rural. Enquanto isso, Delgado (2009, p.03) aponta que a existência ou não de um ambiente democrático é decisivo pelo estabelecimento dos conteúdos e significados dominantes do conceito de rural e de desenvolvimento rural. Logo, verifica-se que apropriação e gestão do espaço rural tende a englobar estratégias de desenvolvimento de diversos setores (WANDERLEY, 2000, p.128).

Torna-se fundamental discutir, a partir das mudanças recentes no campo, quais as implicações da redefinição do conceito dentro do contexto de construção de políticas públicas. Isto porque há disputas na luta política tanto por projetos, como por concepções alternativas sobre o mundo rural (DELGADO 2009, p.04). São objetos de disputa em um ambiente onde, estabelecer determinado significado, está diretamente ligado à forma de sua inserção (visibilidade) dentro desse sistema, ou seja, “(...) quem tem acesso aos direitos sociais, à proteção do Estado e às políticas públicas” (DELGADO 2009, p.04).

Assim, neste trabalho, seguem-se os seguintes passos metodológicos. Inicia-se com a discussão das principais abordagens do conceito de rural e do surgimento de uma “nova ruralidade”, conceito que expressa uma valorização ampliada de diversos elementos. Posteriormente, relaciona-se esse conceito ao do território, ao desenvolvimento rural e à elaboração de políticas públicas. Por fim, se aborda a heterogeneidade do campo brasileiro e o surgimento de diferentes atores sociais e se termina com algumas considerações finais.

2. Principais abordagens dos conceitos de rural e a emergência de uma “nova ruralidade”

Por muito tempo as noções mais recorrentes sobre os espaços rurais brasileiros estiveram baseadas em uma imagem estereotipada⁶, onde prevalecia um olhar que enxergava seu esvaziamento, atraso e sua inevitável pobreza. Ao passo que, os espaços urbanos eram

⁶ Um exemplo disso é o próprio estereótipo do homem do campo propagado através da literatura nacional e telenovelas, reproduzindo no imaginário brasileiro uma visão banalizada acerca de seu modo de vida e o espaço em que está inserido (SCHNORR, 2011).

vistos como sinônimo de modernidade, progresso, sede de indústrias e tecnologia (SILVA, 2004, p.52). Essa diferença deixou de ser nítida a partir do processo intenso de modernização do campo, no qual inúmeras tecnologias se difundiram para localidades rurais. Por causa destas e outras mudanças começou um questionamento de tais conceitos, pois muitos elementos ditos urbanos também no espaço rural. O amplo debate no meio acadêmico procurou entender as dimensões dessa nova fase do rural. Sua necessidade diz respeito à compreensão da complexidade socioespacial que influencia a maneira como esses espaços serão tratados e que delimita a abrangência de atuação das políticas. Nesses debates se encontram discursos fortes que pregam o “fim do rural”, por um lado, e outros, por outro, que proclamam o surgimento de uma nova realidade, expressa como “ruralidade”. Posto isso, seguem-se algumas referências fundamentais nessa temática.

Em relação aos espaços rural e urbano, existem duas grandes abordagens que são a *dicotômica* e a de *continuum*. A abordagem dicotômica vê esses espaços como opostos, tendo desse modo, uma ênfase sobre as diferenças existentes entre eles. Segundo Marques (2002, p.101) essa perspectiva permite “a oscilação entre os dois polos, ora idealizando o passado e valorizando o tradicional, ora baseando-se na ideia de progresso e valorizando o moderno”. Já a *continuum* defende que o avanço do processo de urbanização é responsável por mudanças significativas na sociedade em geral, atingindo também o espaço rural e realizando uma aproximação da realidade urbana (Marques (2002, p.100), nesse sentido também se apoia em uma concepção dual, onde o rural e o urbano são considerados como pontos extremos numa escala de gradação (Marques (2002, p.101). Nessas abordagens, o rural parece estar teoricamente em vias de desaparecimento, no primeiro caso, “(...) a dicotomia campo-cidade será resolvida, pela sociedade, com a ‘vitória’ da cidade, cujo desfecho seria o próprio fim do rural e a urbanização completa do campo” (WANDERLEY, 2000, p.89-90). Já no segundo caso, o rural está destinado a ser somente um *continuum* do urbano, e por isso, estaria em um processo de extinção (SILVA, 2004, p.50).

Monte-Mór (2006, p.10) assinala que ao contrário da clareza dicotômica que lhes caracterizava antigamente, as fronteiras entre os dois espaços estão difusas e de difícil identificação. O autor atribui isso à carência de uma referência substantiva original, visto que cidade e campo não são mais conceitos puros (Monte-Mór 2006, p.10). Este mesmo autor é responsável por cunhar uma abordagem de inspiração lefebvriana denominado “urbanização extensiva”. De acordo com essa teoria, o movimento de urbanização se impõe para além das cidades e áreas urbanizadas,

(...) integrando espaços rurais e regionais ao espaço urbano-industrial mediante a expansão da base material requerida pela sociedade e pela economia contemporâneas e as relações de produção que são (ou devem ser) reproduzidas pela própria produção do espaço. Neste contexto, multiplicam-se as fronteiras (urbanas), tanto internamente e nas franjas das aglomerações

quanto nos espaços regionais e rurais incorporados à lógica urbano-industrial dominante (MONTE-MÓR, 2006, p.17).

A ideia é que alguns dos conceitos centrais da vida contemporânea derivam da cidade (Monte-Mór 2006, p.10) e são carregadas para todo o espaço, ou seja, "(...) as condições urbano-industriais de produção (e reprodução) como a práxis urbana e o sentido de modernidade e cidadania" (Monte-Mór 2006, p.16) conseguem alcançar todos os espaços inclusive o rural, daí sua transformação em um *continuum* das lógicas urbano-industriais.

Ao adotar aqui a perspectiva de um *continuum* rural-urbano, a hipótese que será trabalhada mais profundamente não é a do fim do mundo rural, mas a emergência de uma nova ruralidade (WANDERLEY, 2000).

Como já assinalado anteriormente, o meio rural sofreu um intenso processo de transformação: perdeu relativa autonomia e teve que se integrar ao mundo globalizado. Sendo assim, a progressiva modernização da produção na agricultura trouxe impactos que subordinaram a agricultura ao projeto de industrialização (WANDERLEY, 2000, p.93-94). Nesse sentido, se tratou a agricultura como um mero campo de aplicação do capital, à semelhança de qualquer outro setor passível de investimento (WANDERLEY, 2000, p.89). Foi essa razão do projeto de desenvolvimento rural que teve, ao longo de décadas no Brasil, como principal resultado a expansão e consolidação do agronegócio com sua lógica calcada em produtividade e geração de divisas (MARQUES, 2002, p.96). Sob o aspecto da produtividade não há dúvida que houve um crescimento acentuado. De acordo com Alves, Contini & Gasques (p.67, 2008) os objetivos eram abastecer com comida barata a crescente população urbana, aumentar e diversificar as exportações de produtos de origem agropecuária, dessa forma, garantir divisas para a importação de bens de capital para a indústria. Objetivos esses alcançados a contento através da modernização.

Na década de 1970, foram os governos da ditadura militar que promoveram o processo de modernização conservadora ao conceber o rural como sinônimo de agrícola e o desenvolvimento rural como idêntico à modernização agrícola (DELGADO, 2009, p.03-04). Com isso produziram "(...) transformações socioeconômicas no meio rural que trouxeram resultados bastante penosos para os trabalhadores rurais e muito favoráveis às elites agrárias, agrícolas e agroindustriais" (DELGADO, 2009, p.03-04). Dado que as preocupações estavam concentradas em aspectos específicos relacionados ao "crescimento" e eram seletivas do ponto de vista de produtos, agricultores e regiões (GRISA, 2010, p.84). Segundo Martine (1991, p. 10), o modo como eram realizadas a distribuição social, setorial e espacial dos incentivos provocou uma divisão de trabalho crescente:

(...) maiores propriedades, em terras melhores, tiveram acesso a crédito, subsídios, pesquisa, tecnologia e assistência técnica, a fim de produzir para o mercado externo ou para a agroindústria. Enquanto isso, os produtores menos capitalizados foram relegados a terras menos férteis, utilizando práticas tradicionais e explorando a mão-de-

obra familiar para subsidiar ou produzir um pequeno excedente comercializado nos mercados urbanos, onde o baixo poder de compra das massas garantiam preços também baixos (MARTINE, 1991, p. 10).

A primeira metade da década de 1980, Martine (1991, p. 12) caracteriza como um período de crise do padrão de financiamento baseado no crédito onde houve um momento que o número de pequenos estabelecimentos agrícolas cresceu pela primeira vez desde o início da industrialização da agricultura. O autor sinaliza que houve relativo desinteresse do capital produtivo/especulativo pela terra, proporcionando certo crescimento de categorias, como os posseiros e pequenos proprietários (MARTINE 1991, p.14) ⁷.

Mundialmente, a partir da década de 1980, baseados no exemplo da Terceira Itália⁸, começa a valorização de economias locais de proximidade e do papel dos territórios e surge, inclusive, um pensamento orientado para um desenvolvimento territorial endógeno (SCHNEIDER, 2004, p.103). Dessa forma, os territórios passam a ser vistos como agentes de transformação social e não apenas como suporte:

O território emerge como nova unidade de referência para a atuação do Estado e a regulação das políticas públicas. Trata-se, na verdade, de uma tentativa de resposta do Estado, entendido como instituição jurídico-social, às fortes críticas a que vinha sendo submetido, sobretudo tendo em vista a ineficácia e a ineficiência de suas ações (SCHNEIDER, 2004, p.102).

Enquanto a perspectiva de desenvolvimento territorial se fortalece, a importância da agricultura e do espaço rural passa a ser discutida e modificada (SCHNEIDER, 2004, p.104). A partir disso, o território faz parte da própria concepção de desenvolvimento rural como expresso na abordagem de Veiga (2001). Para este autor, o foco do desenvolvimento rural estaria nas dimensões ambientais e territoriais, assim os elementos fundamentais desse processo seriam a valorização e o fortalecimento da agricultura familiar, a diversificação das economias dos territórios, o estímulo ao empreendedorismo local, além de impulso que seria dado pelo Estado (através da formação de arranjos institucionais locais) (Veiga apud Schneider, 2004, p.97). Percebe-se uma tentativa de dar protagonismo aos espaços rurais.

3. O protagonismo dos territórios rurais (ruralidades)

Para Schneider (2004, p.106) é necessário ampliar o conceito de rural para além da agricultura e valorizar a heterogeneidade dos territórios e sua capacidade endógena de desenvolver iniciativas baseadas na identidade. Essa capacidade se apresenta porque o “território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e

⁷ Embora a crise tenha reaberto um espaço para o pequeno produtor e para a produção de subsistência, não chegou a influir decisivamente nos padrões tradicionais da estrutura fundiária (MARTINE, 1991, p. 14).

⁸ A experiência denominada de Terceira Itália ocorreu no final dos anos de 1970, quando setores maduros da economia italiana, caracterizado por pequenas e médias empresas passaram a demonstrar maior desempenho do que as grandes empresas. Esse modelo é baseado em empresas de pequeno e médio porte unidas em um mesmo espaço geográfico (VASCONCELOS, GOLDSZMIDT e FERREIRA, 2005).

identidades” (ABRAMOVAY, 2000, p.22). Diante do exposto, encaramos a noção de ruralidade, pois trata-se de um conceito de natureza territorial, o que significa que prioriza uma análise que integra e valoriza diversos elementos em um território. Ou seja,

(...) a unidade de análise não são os sistemas agrários nem os sistemas alimentares, mas as economias regionais e, mais especificamente, aquelas onde as pessoas vivem em áreas de povoamento menos denso que o restante do país (WANDERLEY, 2000, p.115).

Isso favorece a maneira com que se enxerga essa área rural, definir as áreas como um território pode fazer com que se aproveite melhor as oportunidades econômicas e assegure o bem-estar e o patrimônio sociocultural das populações rurais (WANDERLEY 2000, p.116). Observa-se, então, que a redefinição do conceito de rural, ancorado na abordagem de ruralidade, transforma o olhar que se tem sobre essa área. Ao utilizar-se do termo ruralidade o território passa a ser visto em seus múltiplos aspectos, assim a política pública calcada nesse conceito traz uma abordagem espacial de valorização do território e de suas potencialidades locais. O próprio meio natural passa a ser visto como um valor a ser preservado e não como um obstáculo (ABRAMOVAY, 2000, p.09). Essa perspectiva supõe que se formule uma nova definição sobre meio rural que não o condene previamente ao esvaziamento social, cultural, demográfico e econômico (ABRAMOVAY 2000, p.03). Pois, enquanto o que se pensa do meio rural for a confirmação da profecia de seu esvaziamento, comprometeremos a própria concepção de políticas para essas áreas (ABRAMOVAY 2000, p.02).

Dessa maneira, verifica-se que a definição do conceito pode causar impactos, principalmente políticos. Sendo assim, se o meio rural for visto apenas como expressão de atraso, carência de serviços e falta de cidadania, acaba por ser credenciado para receber (no máximo) políticas sociais que compensem sua inevitável decadência e pobreza (ABRAMOVAY, 2000, p.03). A importância conferida ao meio ambiente é colocada como uma “linguagem potencial de uma reconceitualização sociopolítica do rural”, onde o meio rural pode passar a ser visto como valor indispensável ao futuro da sociedade, que passaria a lhe dispor recursos necessários, e onde os atores rurais poderiam assumir novas funções sociais (WANDERLEY, 2000, p.131).

Sob a perspectiva política, entende-se que território se prolonga para além do próprio espaço local, e pode se constituir como uma base para a formulação de um projeto de desenvolvimento, pois se trata de uma unidade de intervenção reconhecida pelos poderes públicos (WANDERLEY, 2000, p.118). Consta-se que a dimensão territorial do desenvolvimento vem despertando cada vez mais interesse, especialmente no âmbito dos planejadores e formuladores de políticas públicas. Prova disso, é a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (SCHNEIDER, 2004, p.99). Essa mudança na forma de se encarar as áreas rurais se dá por

dois processos distintos: 1) esgotamento teórico e prático da abordagem regional, processo que evidencia os limites da noção de região como unidade de referência para pensar ações e políticas públicas; 2) questionamento crescente da dinâmica setorial de ramos da atividade econômica que passaram a se desenvolver a partir de uma lógica de escopo (Ibid., p. 103). Enfim, é possível perceber que o rural passa a ser resignificado.

Maia (2012, p.78-79) aborda que a proposta integral da nova ruralidade está centrada sob três princípios:

(...) de diferenciação, de complemento ou reforma profunda das políticas predominantes na atualidade. O primeiro refere-se à redefinição do âmbito da ação da política rural; o segundo, à necessidade de revisar a fundo a questão da economia rural; e o terceiro, à necessidade de propor nova institucionalidade rural.

Observa-se que a redefinição de ruralidade exige que sejam feitas profundas revisões nas políticas oficiais, onde um planejamento setorial e centralizado dá lugar a um novo conceito de planejamento territorial e descentralizado. Dessa maneira, se tem uma abordagem inovadora ao propor maior autonomia aos territórios rurais com capacidade inclusive, de auto-institucionalização (MAIA 2012, p.79). Sendo assim, ao se considerar o rural como território, busca-se o enfoque integral da sociedade rural e a dinamização de suas próprias economias, o que possibilitará o avanço em nova concepção de políticas públicas.

Schneider (2004, p.109) analisa a adoção dessa abordagem no Brasil (e nos países latino-americanos) segundo esse autor, o estágio destas iniciativas é embrionário, por isso, ele faz apenas alguns apontamentos sobre suas práticas. Entre as problemáticas apontadas estão: 1) estabelecer o estatuto conceitual do território e a adequação de seu uso para finalidades normativas e práticas; 2) revelar as relações dos territórios com a dinâmica social e econômica mais ampla; 3) qualificar as relações dos territórios, especialmente os rurais, com o ambiente externo (SCHMEIDER 2004, p.110). Todas essas questões passam por uma melhor definição do que se entende por território e suas relações.

4. Concepção de rural que valoriza a diversidade

Delgado (2009, p.41) destaca que o olhar sobre o rural produzido pelos ideólogos e executores da modernização conservadora da década de 1970, não procurava enxergar sua diversidade. Assim, “o rural era o agrícola (um de seus aspectos) e o valorizado era a homogeneidade, o produzir os mesmos produtos, em grandes extensões e da mesma forma, o difundir a mesma cultura, a mesma forma de organização social etc” (Ibid., p.41). Observa-se que grande parte do que se discutia naquela época, relacionava as concepções do rural como um lugar de produção, adicionando-se, também um olhar de um espaço onde se reproduziam relações arcaicas e de opressão (MEDEIROS, QUINTANS, ZIMMERMANN, 2014, p.123) Nesse contexto, o rural passa a ter um enfoque puramente produtivo das políticas para a agricultura, dessa forma, temos estabelecida a associação entre desenvolvimento local e as

potencialidades do setor agrícola (WANDERLEY, 2000, p.113). Segundo a autora, ao mesmo tempo em que este se revelou um setor dinâmico gerou um grave problema de exclusão, atingindo áreas e grupos sociais marginalizados deste processo (Ibid., p.113).

Porém, desde o final dos anos 1970, o cenário se modifica com a multiplicação dos conflitos por terra. Medeiros, Quintans e Zimmermann (2014, p.118) abordam que nesse momento houve lutas por melhores preços para produtos agrícolas, por direitos previdenciários, pelo reconhecimento de grupos específicos, etc. Dessa forma, se revelaram facetas de um rural até então desconhecido e invisibilizado, uma diversidade de atores entraram em cena, tais como: sem-terra, seringueiros, posseiros, atingidos por barragens, pequenos agricultores, quilombolas, povos indígenas, dentre outros. Esses atores:

(...) recusavam os efeitos perversos do processo de modernização da agricultura sobre seus modos de vida e trouxeram demandas que, em seu conjunto e em suas especificidades, abriram possibilidades de afirmação de outra concepção de rural (Medeiros, Quintans e Zimmermann 2014, p.118).

De acordo com esses mesmos autores, é no final dos anos 1980, que se inicia de forma verbalizada a ideia de um novo modelo de desenvolvimento rural tendo por base a agricultura familiar, essa ação reflete o embrionário protagonismo político dessa categoria (que também não é homogênea internamente). Ocorreram então, algumas reivindicações pontuais, que colocaram em questão as condições de produção como a terra, crédito diferenciado, assistência técnica, etc, desse modo, esses atores se articularam colocando em “xeque” o próprio modelo hegemônico de produção (MEDEIROS, QUINTANS, ZIMMERMANN, 2014, p.117). Essa foi uma maneira do tema ganhar os espaços públicos, conseguindo alcançar algum reconhecimento. Em meados de 1990 a agricultura familiar passou a ser reconhecida pelo Estado como uma categoria social e política (SCHNEIDER, 2014, p.126). Assim, seus desdobramentos foram positivos e importantíssimos para o nascimento de uma nova concepção de rural.

A partir de então houve mudanças institucionais no interior do próprio governo, o marco mais importante é a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), além do desencadeamento de uma sequência de políticas públicas de desenvolvimento rural voltadas as especificidades dessa categoria (SCHNEIDER, 2014). Passa a conviver a partir dos 1990 dois projetos políticos alternativos: o neoliberal e o democratizante, tendo o primeiro como protagonista o agronegócio, e o segundo a agricultura familiar. Esses disputam os termos em relação ao futuro das relações entre economia e agricultura e a apropriação do significado do Brasil rural e do desenvolvimento (DELGADO, 2009, p.04). O interessante é que ambos se encaminharam para um projeto de redescobrimto do espaço local, pois o recorte “município” ganha força em função do processo de descentralização das políticas públicas através da Constituição de

1988 e das esferas públicas de participação municipais criadas para controlar socialmente sua gestão e execução, isso:

(...) estimulou/obrigou os sindicatos e as diversas associações de agricultores familiares a complexificarem sua forma de atuação na política municipal e a perceberem com mais clareza as demandas e os interesses dos agricultores para influenciarem o processo de descentralização das políticas públicas em várias áreas (saúde, educação, desenvolvimento rural, gênero, geração etc) (DELGADO, 2009, p.30)

Ou seja, tivemos também uma maior participação desses atores nos espaços de decisão (embora não se discuta aqui se essa participação se dá de forma efetiva).

5. Advento de novos atores sociais

De acordo com Delgado (2009, p.32) é com a eleição do Governo Lula no ano de 2003 que cria-se oportunidades para avançar em um projeto democratizante no país (porém observa-se que em alguns pontos esse governo dê continuidade ao projeto neoliberal). Para Medeiros, Quintans e Zimmermann (2014, p.118) a política de desenvolvimento territorial, iniciada nesse ano, representa uma significativa inovação para pensar o rural. Nesse contexto, o CONDRAF realiza um esforço para avançar na redefinição dos significados do conceito de rural e de desenvolvimento rural sustentável. Esse esforço pode ser visto em um documento do ano de 2008, sendo então objeto de análise do autor. No que diz respeito ao conceito de rural, Delgado (2009, p.41-42) destaca três pontos: 1) diversidade do rural no Brasil; 2) maior representatividade do que mostram as estatísticas; 3) reconhecimento da existência de grupos e segmentos sociais distintos. Cabe a partir do exposto, destacar a heterogeneidade do campo brasileiro:

Brasil rural comporta uma diversidade de ecossistemas, raças, etnias, religiões, povos, culturas, segmentos econômicos e sociais, sistemas de produção, padrões tecnológicos, formas de organização social e política que contribuem com a geração de postos de trabalho e de renda advinda de atividades agropecuárias, florestais e não-agropecuárias, com a produção de alimentos, matérias-primas e outros bens, além da realização de serviços ambientais (CONDRAF, 2008, apud DELGADO, 2009, p. 41)

Para o autor, esse reconhecimento da enorme diversidade do rural brasileiro é um componente estratégico da nova visão sobre o rural e o desenvolvimento rural. Ao afirmar toda essa diversidade depreende-se também que pode haver múltiplas formas de organização social e política (DELGADO, 2009, p.12). Assim, se reconhece também a existência de uma diversidade de atores e grupos sociais, sob diversas perspectivas (forma de organização social e de produção, cultura, religiosidade, integração aos mercados, relação com a natureza, identidade social, etc.). Delgado (2009, p.42) cita como exemplo o conjunto de grupos definidos como povos e comunidades tradicionais, são eles: quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, extrativistas, seringueiros, moradores de áreas de fundo de pasto, retireiros, torrãozeiros, geraizeiros, quebradeiras de coco,

faxinalenses, vazanteiros, ciganos, pomeranos, pantaneiros, caatingueiros, caiçaras, cabanados e outros. Ou seja, temos uma gama variada de grupos e atores sociais que passam a “existir”, inclusive exigindo políticas públicas que os contemple.

A criação de categorias que dê conta dessa complexidade é fundamental, pois, no passado se agregavam a uma categoria atores tão diversos que de maneira nenhuma se sustentavam em uma mesma definição. Delgado (2010, p.24) aborda melhor a utilização da categoria “trabalhadores rurais”, para o autor, antigamente essa categoria agrupava um amplo conjunto de grupos que ocupavam diferentes posições na estrutura econômica e social do Brasil rural. Além disso, Delgado (2009, p.41) aponta a diversidade como o maior patrimônio do meio rural brasileiro, sendo assim:

Algo a ser valorizado e não minimizado ou destruído. A força do rural, inclusive da perspectiva estritamente econômica de geração de emprego e renda, depende da capacidade de aproveitar as potencialidades dessa diversidade e de utilizá-las de forma sustentável.

A partir das discussões travadas no tópico anterior, observa-se que o olhar sobre o rural é antagônico daquele em voga na década de 1970. Essa diferença de olhares nos indica, portanto, que a ideia que temos sobre o rural vai ser sempre uma construção (intelectual e política). A construção que está em voga hoje coloca a diversidade no centro da ideia de rural (Ibid., p.41). Delgado (2009, p.41-42) também refere-se ao fato que o Brasil rural é maior do que declaram as estatísticas do Censo do IBGE: “cerca de 85% do total dos municípios brasileiros podem ser considerados como rurais, abrangendo aproximadamente 30% de toda a população brasileira”. São números expressivos que indicam inclusive a complexidade que o meio rural apresenta. Para o autor, essa maneira de ver o rural tem implicações políticas fundamentais: “se o Brasil rural é ainda mais amplo e complexo do que se convencionou imaginar, maiores são as razões para pensar uma estratégia de desenvolvimento para o rural e faz sentido buscar formular uma política nacional de desenvolvimento rural sustentável” (Ibid., p.42).

Nesse contexto, Veiga (2001, p.08-09) identifica uma ficção estatística quanto à forma que rural é tratado, o discurso baseado na pequenez estatística da sociedade rural, a coloca com reduzida importância e torna pouco relevante qualquer política e estratégia voltada à sua dinamização. Aqui o autor chama a atenção às características demográficas dos municípios brasileiros em 2000, onde 70% deles apresentavam densidades demográficas inferiores a 40 hab/km, ao passo que o parâmetro da OCDE para que uma localidade seja considerada urbana era de 150 hab/km⁹. Tanto Delgado (2009) quanto Veiga (2001) entendem que os dados estatísticos precisam ser analisados com todo cuidado possível, dada a lógica com que são utilizados politicamente.

⁹ Por este critério, apenas 411 dos 5.507 municípios brasileiros existentes em 2000 seriam considerados urbanos (VEIGA, 2001).

Em relação ao conceito de desenvolvimento rural sustentável, o documento CONDRAF o trata principalmente como um conjunto com as orientações e os eixos estratégicos concebidos para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. O documento enfatiza:

(...) a consideração de suas dimensões políticas A) criação de oportunidades de participação democrática dos grupos sociais rurais, B) viabilização econômica de suas atividades produtivas e de uma distribuição mais equitativa da renda), C) garantia social do acesso aos direitos sociais, à proteção do Estado e à livre escolha de sua cultura e tradições, ambiental D) preservação do meio ambiente e dos recursos naturais E) garantia territorial prioritária de acesso à terra pelas populações rurais (DELGADO, 2009, p.44).

A ideia de inclusão aparece com muita força nesse momento, associada à democratização política, social, econômica e cultural. Porém ainda se busca a igualdade na forma de intervenção nas políticas, embora se tenha, muitas vezes constituído por lei alguns direitos, é necessário observar a capacidade de execução das políticas, pois, não adianta estabelecer somente as leis se não existem arranjos institucionais capazes de implementá-los, executá-los e também acompanhá-los.

6. Conclusões

A partir do documento elaborado pelo CONDRAF, percebem-se algumas mudanças na forma de encarar o conceito de rural, principalmente no que concerne a sua heterogeneidade. Sendo assim, é possível refletir sobre uma das principais transformações que esse “novo olhar” promoveu: grupos sociais que estavam invisibilizados tanto para o Estado quanto para a sociedade ganham espaço e voz para reivindicar suas demandas. Porém, mesmo com esse reconhecimento, é inegável que os atores sociais permanecem com “força política e poder de barganha muito desiguais frente à sociedade e ao Estado” (DELGADO, 2009, p.43). Assim, ainda que tenha se avançado muito no projeto democratizante no meio rural, isso se dá de maneira ainda mais complexa. Uma das críticas realizadas é que o papel da agricultura imaginado pelas elites e formuladores da política econômica nacional não é fixo, ou seja, tem sido adaptado “para responder aos estímulos do mercado externo ou para enfrentar as crises recorrentes do balanço de pagamentos” (Ibid., p.03) Assim, fica dependente do tipo de governança predominante internamente e também da correlação de forças políticas, nos planos nacional e internacional.

Neste trabalho também se discutiu a abordagem territorial como uma maneira de conceder um espaço maior para os atores locais, sendo então um meio de tratar o rural que veio para derrubar ideias estereotipadas e dar uma revalorização em seus múltiplos aspectos. Compreende-se, porém, que a política territorial deve levar em conta as especificidades de cada território e assim, planejar políticas que os contemple, e que efetivamente sejam executadas pelo poder público.

Referências

ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para Discussão, n. 702).

ALVES, E. R. A.; CONTINI, E.; GASQUES, J. G. **Evolução da produção e produtividade da agricultura brasileira**. 2008. Disponível em <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/153552/1/Evolucao-da-producao.pdf>> Acesso em 20 de abril 2018.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Brasil rural em debate: coletânea de artigos/ coord. de Nelson Giordano Delgado**. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. 363 p. 21 cm.

DELGADO, N. G. **Papel e lugar do Rural no Desenvolvimento Nacional**. Fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/2036220256.pdf>> Acesso em 20 de abril 2018.

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. In: **Desenvolvimento em Debate**. v.1, n.2, p.83-109, Jan–Abr. e Maio–Ago. 2010

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. 23ª edição: janeiro de 2012. Edições Loyola, São Paulo.

HESPAHOL, A. N. Modernização da Agricultura e Desenvolvimento Territorial. In: 4º ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA – ENGRUP, São Paulo, pp. 370-392, 2008. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/nivaldo/Publica%E7%F5esnivaldo/2008/MODERNIZA%C7AO%20DA%20AGRICULTURA%20E%20DESENVOLVIMENTO%20TERRITORIAL.PDF>> Acesso em 20 de abril 2018.

MAIA, C. M. Abordagem territorial do rural e o dilema em conceituar campo. In: **Revista Grifos** - N. 32/33 – 2012.

MARQUES, M. I. M. O conceito de espaço rural em questão. In: **Terra Livre** São Paulo Ano 18, n. 19 p. 95-112 Jul.- Dez. 2002.

MARTINE, G. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? In: **Lua nova**. nº 23, 1991.

MEDEIROS, L. S.; QUINTANS, M. T. D.; ZIMMERMANN, S. A. Rural e urbano no Brasil: marcos legais e estratégias políticas. In: **Contemporânea**, v. 4, n. 1 p. 117-142 Jan.–Jun. 2014.

MONTE-MÓR, R. L. O que é o Urbano, no Mundo Contemporâneo. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.09-18, jul./dez. 2006.

SCHNORR, J. **A representação do viver no campo: o estereótipo do homem e do espaço rural na televisão**. In: **Cadernos de Comunicação**. v. 15, n. 2, Jul-Dez 2011.

SHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, nº 11, Jan. – Jun. 2004, p. 88-125.

SILVA, T. P. As Redefinições do “Rural”: breve abordagem. In: **Revista NERA** - Ano 7, n. 4 – Jan.-Jun. 2004.

TEIXEIRA, J. C. Modernização da Agricultura no Brasil: impactos econômicos, sociais e ambientais. In: **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Três Lagoas Três Lagoas-MS, V 2 – n.º 2 – ano 2, Setembro de 2005**

THOMAZ JÚNIOR, A. Reestruturação produtiva do capital no campo, no século XXI, e os desafios para o trabalho. In: **Revista Pegada - A Revista da Geografia do Trabalho.v. 5, n. 1 e 2; p. 9-30 Nov. 2004. ISSN: 1676-3025.**

VASCONCELLOS, F., GOLDSZMIDT, R., FERREIRA, F. Arranjos Produtivos. In: **Revista GV Executivo** v. 4, n. 3 (2005). Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/view/34385/33182>>. Acesso em 20 de abril 2018

VEIGA, J. E. O Brasil Rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. In: **Estudos Avançados**, 43, Set-Dez 2001, pp. 101-119.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, n.15, 2000, p.87-146.