O Rural Brasileiro na Perspectiva do Século XXI

Sergio Pereira Leite
Regina Bruno
ORGANIZADORES

Garamond
UNIVERSITÁRIA

O Rural Brasileiro na Perspectiva do Século XXI

Sergio Pereira Leite
Regina Bruno

ORGANIZADORES

Garamond

2019

Garamond
UNIVERSITÁRIA

CONSELHO EDITORIAL
Bertha K. Becker (*in memoriam*)
Candido Mendes
Cristovam Buarque
Ignacy Sachs
Jurandir Freire Costa
Ladislau Dowbor
Pierre Salama

O Rural Brasileiro na Perspectiva do Século XXI

Sergio Pereira Leite
Regina Bruno

ORGANIZADORES

Garamond

2019

Copyright © dos autores

Direitos cedidos para esta edição à
Editora Garamond Ltda.
Caixa Postal: 40.854
CEP 20261-970 – Rio de Janeiro – Brasil
Tel: (21) 2504-9211
editora@garamond.com.br
www.garamond.com.br

Revisão Alberto Almeida

Capa Estúdio Garamond

Projeto gráfico Wanderson Fernandes

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA
PUBLICAÇÃO (CIP) DE ACORDO COM ISBD

R948

O rural brasileiro na perspectiva do século XXI / organizado por Sergio Pereira Leite, Regina Bruno. - Rio de Janeiro, RJ : Garamond, 2019.
372 p. : il. ; 16cm x 23cm.
Inclui bibliografia e anexo.

ISBN: 978-85-7617-486-8

1. Rural. 2. Agricultura brasileira. 3. Século XXI. 4. Políticas territoriais. I. Leite, Sergio Pereira. II. Bruno, Regina. III. Título.

2019-1810 CDD 338.98142
CDU 332.1(81)

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

Todos os direitos reservados. A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

Essa coletânea
é dedicada à memória de
Héctor Alimonda.

Sumário

Prefácio
Maria de Nazareth Bwaudel Wanderley **9**

Apresentação
Sergio Pereira Leite, Regina Bruno **13**

I. Por uma compreensão abrangente do rural brasileiro

Identidades rurais, natureza, multiplicidades e subalternias
Roberto José Moreira **21**

Tipologias e significados do "rural": uma leitura crítica
Maria José Carneiro, Laila Sandroni **43**

Apontamentos sobre a historicidade do sistemas agrícolas latino-americanos
Hector Alimonda **59**

Messianismo e mudança social no mundo rural
Dora Vianna Vasconcellos **71**

Um olhar sobre a "Marcha para o Oeste": Amazônia
Eli Napoleão de Lima **87**

II. Atores, redes, mobilizações e novos conflitos no campo

Movimentos sociais, questões fundiárias e mediações jurídicas: apontamentos sobre as relações entre o Direito e os conflitos sociais
Leonilde Servolo de Medeiros **107**

O discurso de Roberto Rodrigues na *Agroanalysis* e o paradoxo do Governo Lula
Débora F. Lerrer **129**

A humilhação como recurso de poder: empregadores e trabalhadores rurais escravizados no Brasil contemporâneo
Regina Bruno **151**

Entre perigos, legitimações e uso seguro: o cotidiano das práticas de utilização de agrotóxicos por agricultores familiares na região de Barbacena – MG
Helena Rodrigues Lopes, Claudia Job Schmitt **167**

Redes agroalimentares alternativas no Brasil
Fátima Portilho, Ísis Leite Ferreira **189**

Desafios para os BRICS: multipolaridade, nova arquitetura econômica internacional e sustentabilidade ambiental
Jorge O. Romano, Gerardo Cerdas Vega **205**

III. Políticas públicas em questão

Entre a concepção e a implementação das políticas territoriais no Brasil: ideias, interesses e instituições na governança multinível
Catia Grisa, Nelson G. Delgado **227**

Gestão territorial e desenvolvimento: análise comparativa de políticas territoriais na Amazônia
Thereza Cristina Cardoso Menezes **249**

A experiência da Petrobras Biocombustível no Semiárido brasileiro e os desafios do desenvolvimento inclusivo
Georges Flexor, Karina Yoshie Martins Kato, Nelson Giordano Delgado, Sergio Pereira Leite **269**

O "ICMS Ecológico" – equidade social e eficácia ambiental das transferências fiscais no Noroeste de Mato Grosso
Peter H. May, Maria Fernanda Gebara, Guilherme Lima, Carolina Jordão, Pedro Nogueira, Maryanne Grieg-Gran **297**

Revolução, reformas e políticas públicas
Raimundo Santos **319**

Conflitos intra-burocráticos e agência dos indivíduos: a construção política dos adidos agrícolas
Ricardo Dias da Silva, Jorge O. Romano **343**

Sobre os autores
..... **363**

Prefácio

Maria de Nazareth Bwaudel Wanderley

Minhas primeiras palavras são de felicitações a todos os que fazem o CPDA, pela festa dos 40 anos. Data importante, na vida das pessoas e das instituições, que marca a maturidade e a consolidação de um projeto. Pessoalmente, nunca fiz parte do CPDA, mas confesso que me sinto intelectualmente e afetivamente estreitamente ligada a essa equipe, com a qual compartilhei momentos fortes e profundos de seu percurso acadêmico.

Considero o CPDA um dos melhores programas de Pós-Graduação do País, dedicado aos estudos rurais, dentre tantos e tão bons que existem, em quase todas as universidades brasileiras. E para justificar essa avaliação enumero as que considero grandes qualidades que desenham o seu perfil institucional.

Para começar, o caráter interdisciplinar. Não deve ter sido fácil para o CPDA tanto quanto para outros programas que assumem a mesma proposta, afirmar-se nesse campo da interdisciplinaridade, enfrentando a tradição disciplinar da pós-graduação brasileira e fazendo emergir, passo a passo, uma outra concepção da produção científica. Que se compreenda bem: a interdisciplinaridade não é de nenhum modo a negação das disciplinas. Cada uma dessas tem seu objeto e sua forma de estudá-lo. Ninguém abre mão disso. Porém, a perspectiva interdisciplinar, longe de negar as especificidades das disciplinas, as supõe. É que o seu fundamento é a construção do diálogo entre elas. E o retorno à disciplina é sempre original e inovador. Grande desafio que, certamente, foi também difícil para o CPDA. No entanto, os resultados do trabalho realizado, ao longo desses 40 anos, hoje visíveis e reconhecidos, a exemplo do livro que está sendo agora lançado, comprovam que o caminho escolhido foi bom.

Para que o campo interdisciplinar possa florescer é necessário que ele se construa em torno de uma problemática. O CPDA está focado, desde o início, nos estudos rurais, procurando, através da produção de conhecimentos e da formação de pesquisadores, contribuir para a compreensão da complexidade do mundo rural, como parte estruturante indispensável da sociedade brasileira. Objeto denso e extenso, que supõe suas transformações ao longo da História e sua diversidade espacial. Tempo e espaço que se encontram no patamar da atualidade, iluminando-a,

atualidade que se refere, antes de tudo, ao "rural" enquanto uma questão colocada para a sociedade, a questão agrária.

Não teria condições de apresentar, nesse pequeno texto, a enorme contribuição do CPDA à pesquisa sobre o mundo rural. Mas, aprecio de modo particular, nesse tratamento do agrário enquanto questão, a postura científica, cujo lastro é dado pelas pesquisas rigorosamente realizadas, o espírito crítico, que descarta como inapropriadas as referências ideológicas escusas e comprometedoras, o olhar voltado para os atores sociais e os seus movimentos organizados, que constroem esse mundo rural e a coragem de revelar o quanto de injustiças, desigualdades, degradações e não reconhecimento permeiam as relações sociais que fazem do mundo rural brasileiro o que ele é e que explicam o lugar que lhe é atribuído na sociedade. Não são outros os fios condutores que organizam o livro aqui apresentado: ruralidade: história e realidade atual; atores sociais: identidades, redes, conflitos, representações e discursos; territórios e globalização. São os temas recorrentes que, surpreendentemente, dão conta não só dos debates atuais, mas daqueles que construíram o pensamento social gerado no CPDA.

Acrescento duas outras qualidades para compreender o espraiamento da influência do CPDA. Em primeiro lugar, sua dimensão nacional. A começar pelos alunos, que vêm de todas as partes do País (sem contar os que vêm do exterior). Não tenho dúvidas que eles encontram na Presidente Vargas não só uma resposta para seus estudos locais, mas, igualmente, a síntese necessária, que permite compreendê-los, enquanto parte de uma questão mais ampla, pertencente ao Brasil. A essa formação de pesquisadores soma-se a contribuição direta ao debate nacional. Apenas como exemplo, lembro os estudos realizados nos anos 1970, que ficaram conhecidos como os textos da BINAGRI, sobre a agricultura brasileira, e o mais recente, sobre os impactos dos assentamentos da reforma agrária. Mais uma vez, o que emerge é uma leitura de síntese, capaz de articular e dar sentido às particularidades temporais e locais.

Em segundo lugar, sua experiência de cooperação com os demais centros universitários brasileiros. A esse respeito, a primeira ideia que me vem ao espírito é o papel central que o CPDA assumiu na fundação e consolidação do Projeto PIPSA, desde os anos 1970. O Horto, onde funcionava inicialmente o CPDA, que muitas vezes era assim reconhecido, era o lugar do encontro de todos os que, desde então, se interessavam pelos estudos rurais. Criou-se, assim, uma trama intelectual – mas também quanto afetiva! – que reforçou a legitimidade acadêmica desse campo específico, que já então era minimizado por aqueles que veem o Brasil inteiro através das cidades e o rural inteiro através dos latifúndios. Alguém tem que escrever essa história.

Cooperação, diga-se de passagem, que não se esgota nas relações acadêmicas. Penso aqui, principalmente, na participação de pesquisadores do CPDA nas pesqui-

sas realizadas pelo IICA, sobre a ruralidade contemporânea, na sua presença marcante na formação de um pensamento social sobre o meio rural, através dos diálogos com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, em particular em anos recentes e na sua contribuição inquestionável junto às instituições nacionais responsáveis pela segurança e soberania alimentares.

Cooperação que ultrapassa, igualmente, as fronteiras brasileiras para aprofundar o diálogo com pesquisadores de outros países, de modo especial, na América Latina, na África e na Europa.

Desejando a todos uma leitura agradável e proveitosa, gostaria de participar da comemoração do aniversário do CPDA, transcrevendo o "parabéns", bem brasileiro, de autoria de Manuel Bandeira e Heitor Villa-Lobos, que vale também para as instituições que admiramos.

Saudamos o grande dia
Em que hoje comemoras
Seja a casa onde mora
A morada da alegria
O refúgio da ventura
Feliz Aniversário.

Recife, novembro de 2016.

Apresentação

Sergio Pereira Leite
Regina Bruno

Esta coletânea institucional faz parte das comemorações dos 40 anos do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), comemorados em 2016 e 2017, reunindo, para tanto, uma série de capítulos de docentes, muitos deles em parceria com orientandos discentes, ex-discentes e colaboradores.

A ideia é dar visibilidade e trazer para reflexão uma produção ainda inédita e qualificada da casa, resultado de atividades de pesquisa, trabalhos de orientação, apresentações em congressos e em encontros, consultorias e assessorias, etc.

Em comum aos autores, o reconhecimento da importância do olhar interdisciplinar – uma das marcas do CPDA – na reflexão dos processos sociais identificados com o nosso objeto de estudo e buscando, assim, assegurar um olhar plural sobre o tema e a preocupação em entender as significações e a atualidade de processos e questões.

Desde já agradecemos a todos os que colaboraram com a realização e viabilização da coletânea, começando pelo apoio efetivo e imediato da Coordenação do próprio Programa, estendendo nosso reconhecimento à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e à Action Aid Brasil, que aportaram recursos financeiros para tanto. Somos gratos também ao Delcio da Costa Peçanha Júnior pelo apoio na editoração preliminar do material.

A coletânea encontra-se dividida em três partes, ou blocos, que buscam dialogar entre si, além do prefácio de nossa sempre amiga e referência de reflexão, Maria de Nazareth Baudel Wanderley. A primeira parte aborda de forma abrangente os diferentes significados do rural contemporâneo, tratando de analisar situações específicas que marcam a compreensão e o conhecimento desses processos em perspectiva histórica. A parte subsequente volta-se sobre a análise de processos e mobilizações sociais que envolvem um número expressivo de novos e velhos atores, bem como as diferentes redes estabelecidas a partir dos mesmos, buscando evidenciar a emergência de conflitos e disputas em diferentes áreas de estudo. O último bloco da coletânea enfatiza o tratamento das políticas públicas em diversos setores e níveis, problematizando desde a concepção e o contexto político que caracterizam o Estado brasileiro até os processos

de mediação examinados à luz da capacidade de implementação de um número diferenciado de instrumentos de programas governamentais.

O bloco I, intitulado ***Por uma compreensão abrangente do rural brasileiro***, reúne cinco capítulos. O primeiro deles, de autoria de Roberto José Moreira, sobre "Identidades rurais, natureza, multiplicidades e subalternia", ao relacionar identidades sociais e ruralidades contemporâneas, explora as contradições e as complexidades que esses conceitos carregam especialmente quando associados às ideias de hegemonia, contra-hegemonia e subalternia presentes no campo, práticas, discursos e simbolismos relacionados ao mundo agrário.

O segundo capítulo, intitulado "Tipologias e significados do 'rural': uma leitura crítica", de Maria José Carneiro e Laila Sandroni, se propõe a analisar os principais enunciados do debate sobre a noção de "rural" e procura mostrar que a razão dualista que os sustentam não é neutra, possuindo um compromisso político que nem sempre é percebido e raramente é contestado ou superado.

Em "Apontamentos sobre a historicidade dos sistemas agrícolas latino-americanos", Hector Alimonda (*in memorian*), cuja trajetória intelectual privilegiou questões de ecologia política em interpretações sobre o universo latino-americano, resgata autores clássicos e atualiza entendimentos sobre as trajetórias dos sistemas agrícolas, a localização da região – Brasil incluído - no contexto internacional e destaca – para além das variáveis econômicas – aquelas do poder social sobre o Homem e a Natureza, sempre a partir de uma perspectiva histórica.

O capítulo de Dora Vianna Vasconcellos, sobre "Messianismo e mudança social no mundo rural", procura analisar alguns escritos pioneiros das Ciências Sociais que abordam a questão do messianismo e da mudança social - reformista ou revolucionária - chamando a atenção para o peso de uma visão de reforma agrária condizente com os preceitos capitalistas.

"Um olhar sobre a 'Marcha para o Oeste': Amazônia", de Eli Napoleão de Lima, traz para o debate a influência de Euclides de Cunha (1866/1909) no pensamento social brasileiro. Em relação à Amazônia ele seria o primeiro, por suas revelações, interpretações, denúncias e intuições, a despertar o "brasileirismo-amazônico". A autora também ressalta que o projeto da Marcha para o Oeste seguirá essa tendência numa litania incômoda até o presente.

O segundo bloco da coletânea, denominado **Atores, redes, mobilizações e novos conflitos no campo**, agrega sete capítulos com entradas diferentes, porém interconectadas. O primeiro capítulo dessa parte e sexto do livro, intitulado "Movimentos sociais, questões fundiárias e mediações jurídicas: apontamentos sobre o Direito e os conflitos sociais", de Leonilde Sérvolo de Medeiros, tem como objetivo refletir sobre as relações existentes entre as disputas por terra e as dimensões legais que as cercam. Ou seja, compreender a judicialização dos conflitos fundiários como

parte de um repertório de ação, amplo e diversificado, que compõe as estratégias de luta e a reivindicação por direitos específicos, reconhecidos e inscritos em novos instrumentos legais.

Em "O discurso de Roberto Rodrigues na *Agroanalysis* e o paradoxo do Governo Lula", Débora Lerrer chama a atenção para o empenho do ex-ministro na construção de um discurso unificador e criador de uma nova imagem do setor, bem como o fortalecimento econômico e político do agronegócio no governo, historicamente identificado com as lutas por terra e pela reforma agrária, bandeiras dos movimentos sociais no campo.

O capítulo de Regina Bruno, sobre "A humilhação como recurso de poder: empregadores e trabalhadores rurais escravizados no Brasil contemporâneo", aborda questões que mediam as relações entre empregadores e empregados, especialmente quando esses últimos operam em situações análogas ao trabalho escravo. Ao problematizar o uso da linguagem utilizada pelos patrões, a autora examina os processos de reprodução de classe aí embutidos e o suposto direito dos mesmos exercerem esse mecanismo de humilhação pública, exercitando conhecidas práticas de dominação vigentes no agro nacional.

Helena Rodrigues Lopes e Claudia Job Schmitt, em capítulo intitulado "Entre perigos, legitimações e uso seguro: o cotidiano das práticas de utilização de agrotóxicos por agricultores familiares na região de Barbacena – MG", exploram as causas que levam agricultores familiares mineiros a empregarem um repertório de herbicidas e inseticidas nas atividades agropecuárias, associando tais práticas não somente às decisões individuais desses produtores, mas, sobretudo, ao contexto institucional e de políticas aos quais os mesmos estão submetidos, sejam aqueles relacionados aos programas de crédito e assistência técnica ou mesmo à política de vigilância sanitária e saúde pública.

O décimo capítulo do livro – "Redes alimentares alternativas no Brasil" - de autoria de Fátima Portilho e Isis Leite Ferreira volta-se para a análise do "ativismo alimentar", buscando compreender os móveis que informam a construção e a prática de organizações relacionadas à produção e ao consumo de alimentos e à conforma de redes alimentares alternativas (*alternative food networks*, na expressão em inglês). São explorados alguns casos em particular, que marcam a experiência recente no contexto brasileiro, envolvendo questões de economia solidária e o protagonismo – ou não – dos consumidores urbanos.

Fechando o bloco, o texto de Jorge O. Romano e Gerardo Cerdas Veja, denominado "Desafios para os BRICS: multipolaridade, nova arquitetura econômica, internacional e sustentabilidade ambiental", trata do caso brasileiro associado ao grupo formado ainda pela Rússia, Índia, China e África do Sul no processo de construção do Novo Banco de Desenvolvimento e de formatação (ou tentativa) de uma

nova ordem geopolítica internacional. São examinadas as assimetrias entre os integrantes do grupo, especialmente quando confrontadas com questões que marcam a agenda ambiental, como aquela das mudanças climáticas.

A última parte da coletânea (bloco III), sob o título de **Políticas Públicas em Questão**, integra seis capítulos que percorrem distintos períodos e políticas públicas, em diferentes níveis de governança. "Entre a concepção e a implementação das políticas territoriais no Brasil: ideias, interesses e instituições na governança multinível", de Catia Grisa e Nelson G. Delgado, é o primeiro capítulo do bloco e avança na compreensão das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil (Territórios da Cidadania, Territórios Rurais de Identidade) à luz da abordagem dos chamados "3is" (instituições, ideias e interesses), destacando seus limites e oportunidades ao longo da experiência vigente especialmente na última década.

Em seu capítulo sobre "Gestão territorial e desenvolvimento: análise comparativa de políticas territoriais na Amazônia", Thereza Cristina Cardoso Menezes analisa comparativamente as práticas de gestão e políticas territoriais em dois municípios do Sul do Amazonas (Lábrea e Apuí), buscando refletir sobre o caráter diferencial e efeitos sociais das políticas públicas territoriais na Amazônia

O trabalho sobre "A experiência da Petrobras Biocombustível no semiárido brasileiro e os desafios do desenvolvimento inclusivo" é assinado por Georges Flexor, Karina Kato, Nelson G. Delgado e Sergio Pereira Leite. Os autores, com base na experiência da Petrobras Biocombustíveis com agricultores familiares do semiárido brasileiro, analisam os desafios e as potencialidade que as políticas de desenvolvimento inclusivo enfrentam ao promover a inserção de agricultores em mercados agroenergéticos e procuram mostrar as dificuldades desse tipo de política em viabilizar a inclusão produtiva dos agricultores familiares da região.

O capítulo intitulado O "ICMS Ecológico – equidade social e eficácia ambiental das transferências fiscais no Noroeste de Mato Grosso", de Peter H. May, Maria Fernanda Gebara, Guilherme Lima, Carolina Jordão, Pedro Nogueira e Maryanne Grieg-Gran, dirige-se à análise desse instrumento fiscal de política pública e sua prática ao longo de quase 20 anos de vigência e seu impacto sobre a conservação ambiental. Para tanto, os casos dos municípios de Juína e Cotriguaçu no Mato Grosso são trazidos para um tratamento mais aprofundado desses efeitos.

Em "Revolução, reformas e políticas públicas", Raimundo Santos visa mostrar que a reflexão dos intelectuais Caio Prado Junior e Celso Furtado, exposta nas obras clássicas "Formação do Brasil contemporâneo" (1943) e "Formação econômica do Brasil" (1959), ao invés de ser apenas proponente de medidas reformistas ocasionais e pragmáticas, avança proposições de mudança social num horizonte interpretativo mais amplo.

O décimo sétimo e último capítulo da coletânea, denominado "Conflitos intra-burocráticos e agência dos indivíduos: a construção política dos adidos agrícolas", conta com a autoria de Ricardo Dias da Silva e Jorge O. Romano. Os autores abordam a criação e as controvérsias que cercam a experiência recente da adidância agrícola no Brasil, sua relação com a atuação dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Alimentação e das Relações Exteriores e o desenho da política agrícola externa brasileira.

Esperando que o material que encerra esse volume possa ser útil na atualização do debate sobre a questão agrária brasileira e sua complexa teia de interpretações, temas e situações sociais vigentes, desejamos a todos e a todas uma excelente leitura!

I.

Por uma compreensão abrangente do rural brasileiro

Identidades rurais, natureza, multiplicidades e subalternias

Roberto José Moreira

Introdução

Objetivamos aqui a exposição de uma abordagem que sistematizamos em análises e interpretações sobre identidades sociais e ruralidades contemporâneas. No geral, tratamos os processos sociais como fenômenos complexos e únicos em suas especificidades. Postulamos que tais processos e representações estão sujeitos a poderes assimétricos em situações de hegemonia, contra-hegemonia e subalternia que se expressam em disputas discursivas e simbólicas de produção de significados. Para tanto, buscamos elucidar a construção social da realidade em suas multiplicidades naturais e as identidades sociais em suas complexidades, focando os processos de representação e de significação de natureza e de rural. Rompendo com separações dualistas esta abordagem visualiza complexidades em múltiplas interações dialéticas que se dão em redes sociais de pertencimento. Destacamos que a produção da realidade científica e discursiva desses fenômenos expressa dimensões objetivas e subjetivas que emergem das opções e escolhas teórico-metodológicas de cada pesquisador, bem como da realidade da vida social que analisamos.

A convicção da relevância desta abordagem está sedimentada em mais de três décadas de convivência com interlocuções interdisciplinares no Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, o Programa CPDA da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Sobre a realidade científica e discursiva interdisciplinar, em Moreira e Rocha (2002a) procuramos analisar interdisciplinaridades em pós-graduações, em Moreira (2006; 2007) analisamos, respectivamente *identidades complexas no pensamento científico sobre comunidades costeiras* e as *institucionalizações abertas* do mundo rural que emergiram nas Ciências Sociais praticadas nos, então, 30 anos do CPDA. Destacamos dinâmicas locais e globais das redes de sociabilidade que integraram e codetermi-

naram os fenômenos analisados, o próprio programa e suas pesquisas. De um lado, visualizamos os entrelaçamentos das redes das Ciências Sociais instituídas, suas práticas de cooperação e disputa, bem como suas regras e dinâmicas de legitimação e de reconhecimento científico. De outro, os entrelaçamentos materiais e simbólicos de sociabilidades e domínios do próprio mundo rural instituído pelo Estado no mercado e na sociedade brasileira.

No tópico *Mundo rural e subalternias* abordaremos rapidamente a origem das categorias mundo rural e ruralidade, como se apresentaram ao CPDA após os anos 1980 e as contingências políticas, hegemônicas e subalternas, destacando algumas disputas de significações sobre o "novo" mundo rural do debate brasileiro dos anos 1990, bem como indicadores de expressões das subalternias rurais nestes processos. A seguir, em *Multiplicidades nas interações natureza-sociedade,* apresentamos os fundamentos teórico-metodológicos de nossa abordagem sobre identidades ecossistêmicas e ecocósmicas ampliando a reflexão de identidades rurais e do campo das lutas subalternas. Em *A questão político-discursiva e a complexidade rural-urbana*, destacaremos os processos de significações e produção de identidades e da própria realidade. Finalizamos com algumas *Considerações finais.*

Mundo rural e subalternias

A expressão *mundo rural* que passou a dar sentido ao campo temático e à dinâmica de pesquisa e à identificação do Programa CPDA a partir de 2004 explicita um longo processo de tensões e disputas acadêmicas de ressignificação identitária do próprio Programa. Originalmente denominado de Desenvolvimento Agrícola (1976-1995), passa a Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (1995-2004), adotando desde então a atual identificação. A ressignificação das palavras *agricultura e sociedade* como *mundo rural,* que dão novos sentidos e significados à questão do desenvolvimento, esteve expressa nas obras coletivas de divulgação de pesquisas do Programa, a saber, *Mundo rural, política e interdisciplinaridade,* em 1998, *Mundo rural e tempo presente*, em 1999, *Mundo Rural e Cultura*, em 2002, *Mundo rural IV. Configurações rurais-urbanas: poderes e políticas,* em 2007, e *Mundo rural brasileiro,* em 2008, marcando também as duas coletâneas de 2010, *Dimensões rurais de políticas brasileiras* e *Interpretações, estudos rurais e política.* (MOREIRA, 2010: 182-183; 2014).

Naquela conjuntura nos responsabilizamos por cerca de dez projetos de pesquisa entre 1995 e 2004, com destaque para *Agricultura Familiar no Capitalismo: Formas sociais em mutação* (1995-1997), *Ciência e Ecologia: A construção da consciência ecológica* (1995-2001), *Agricultura Familiar e Sustentabilidade* (1998-2001) e *Desenvolvimento Rural Sustentável: Registro de Novas Ruralidades* (2000-2004), com

a criação do Núcleo de Pesquisa em Ruralidades. Deste período destacamos uma abordagem neomarxista da sustentabilidade, as análises sobre os processos sociais e competitividade da agricultura familiar, a postulação de "institucionalizações abertas", as associações entre cultura, política e o rural, com várias entradas no tema globalizações. Falávamos do rural no presente da pós-modernidade e das globalizações, do desaparecimento do rural agrícola, bem como na emergência de novas ruralidades que, em práticas e saberes econômicos, culturais e políticos, configurariam um novo mundo rural, significando rural-natureza. Esta significação, associada à questão ambiental aparece revelada em suas dimensões culturais, distinta da noção abstrata de uma natureza "em si" não significada pela cultura. Indicávamos a existência de ruralidades no campo e na cidade, na história e em diversas culturas. Nas ciências, técnicas e profissões, nos processos educativos e de socialização-individuação. Um rural presente na cultura, na política dos alimentos, bem como na contracultura de uma infinidade de novos movimentos sociais. Ressaltamos ainda que, por sua localização territorial e por suas potencialidades ecossistêmicas, o rural da modernidade é uma realização da cultura e da política nos tempos de hegemonia burguesa, distinto daquele rural dos Antigos Regimes (MOREIRA, 2014).

Os valores culturais que se concebem como rurais seriam assim realizações da cultura hegemônica. Cultura esta que construiria sob seu domínio um *outro*, não hegemônico, o rural da modernidade e o da pós-modernidade capitalista, no centro e na periferia mundial. Ambos, apesar de seus tempos históricos distintos, foram interpretados em suas codeterminações rural-urbanas. O hegemônico pôde ser visto como valores e poderes da cidade. As culturas e identidades rurais, as territorialidades e localismos, foram vistos como condição e possibilidade da existência de comunidades em territórios ecossistêmicos. No plano internacional pôde-se falar em ruralidades tropicais, distintas de outras ruralidades e, no Brasil, em ruralidades nordestinas, amazônicas, litorâneas, sulinas, serranas e planaltinas, dentre outras.

Distinto do mundo rural concebido e construído no CPDA, o *Novo Mundo Rural,* programa do Governo FHC*,* em 1999, associado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tem uma visão mais restrita. Retira do conceito de novo rural as forças hegemônicas do "agronegócio" brasileiro e postula uma política de atendimento e controle do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra e dos movimentos em defesa da Agricultura Familiar. No final daquele ano o Governo inaugurou uma paradoxia política que parecia postular dois mundos separados. O mundo do "agronegócio", no Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e um mundo que denominamos subalterno sob a governança do MDA ao qual se postulava "políticas sociais" neoliberais (MOREIRA, 2014).

No Programa *Novo Mundo Rural* de FHC a expressão *mundo rural* é utilizada para postular uma política de desenvolvimento rural para a agricultura familiar, refor-

ma agrária e de desenvolvimento local visando à expansão e fortalecimento da agricultura familiar e sua inserção no mercado. Mais do que um contraste crítico com o padrão da agricultura do *agronegócio,* o anunciado *novo* tipo de desenvolvimento rural para o país como que domesticava o pleito por reforma agrária expressiva simbolizada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Em seu lugar o governo postulou, com apoio do Banco Mundial, uma reforma agrária via mercado criando o Banco da Terra. Esta política promovida pelo governo unificou os movimentos da agricultura familiar e os movimentos de reforma agrária em um mesmo leque de políticas de inserção no mercado. Desanuviou as tensões críticas dos movimentos sociais com os *agronegócios* e o MAPA ao localizar as disputas apenas contra os "latifúndios" sujeitos à lei da reforma agrária. Desde então, o MDA tornou-se um espaço significativo de disputas e concretizações de políticas diferenciadas para múltiplas formas sociais – assentadas ou não – da agricultura familiar, bem como para povos e nações indígenas, comunidades tradicionais e comunidades remanescentes de quilombos. Em nossa interpretação um campo de expressão de forças e de grupos subalternos rurais.

Postulo a compreensão destes processos como campo de disputas e cooperações complexas e abertas que expressam interações e criatividades diversas de identidades rurais subalternas. Nestes processos, poderes culturais, econômicos e políticos se constituem em codeterminações complexas, podendo ser identificados e analisados como poderes hegemônicos, contra-hegemônicos e subalternos.

Em Moreira (2012; 2014) propusemos a categoria analítica *subalternia* com o objetivo de fazer entrar na cena analítica a dimensão política daquilo que vínhamos expressando como sendo forças subalternas e subordinadas em situações de poderes assimétricos. Conceber a análise apenas apoiados nas categorias de hegemonia e contra-hegemonia obscurece ou mesmo apaga da analítica uma multiplicidade de forças sociais subalternas invisíveis ao antagonismo analítico possibilitado pelas categorias de hegemonia e contra-hegemonia seja no campo ou na cidade. Com o conceito de *subalternia* almejávamos tornar visível analiticamente os poderes e forças que em determinados contextos e conjunturas históricas e locais tem importância na realidade social e política. Entendemos que nos campos complexos de poder é possível visualizar disputas diversas que podem ser acessadas pelas categorias analíticas: *hegemonia*, *contra-hegemonia*, de inspiração gramsciana, bem como em situação de *subalternias.*

Nos processos agrários essa categoria incluiria as formas sociais assalariadas marxistas relativas aos conceitos de subsunção real e formal do trabalho ao capital, para Marx, as formas de *subordinação direta*, compreendidas, por determinadas correntes analíticas, como sendo as formas propriamente capitalistas de subordinação do trabalho. Acolheria também as formas de *subordinação indireta* do trabalho ao capital relativas, em Marx, particularmente no famoso Capítulo VI – Inédito d'O Capital, ao trabalhador por conta própria, no caso, as múltiplas formas do campesinato brasileiro.

Refletindo sobre *campesinato e a economia política*, em Moreira (1999), retomamos os argumentos apresentados em Moreira (1981), sobre a *pequena produção e a composição orgânica do capital,* visando elucidar a apropriação de mais-valia associada às formas camponesas. Postulamos que eram formas de trabalho não assalariadas sujeitas à extração de mais-valia no capitalismo. Falávamos então de processos de subordinação indireta mediados em múltiplos mercados de produtos agrícolas, de terra, de insumos agrícolas, de trabalho e de bens de subsistência. Tais formas operam como pequenos patrimônios produtivos familiares que, na ambiência de assimetrias de mercados imperfeitos, quiçá conseguem reter um volume de renda líquida assemelhada à do trabalho assalariado. Operam, regra geral, com lucro zero. Esta ironia, de formas sociais capitalistas com lucro zero aparece agora nas políticas de cunho neoliberal como mercados *justos*, *solidários* e assemelhados, que embora eticamente positivados como empreendedores, operam sem lucratividade para os produtores diretos.

O entendimento de formas de subordinação indireta de extração de mais-valia aplica-se, a meu ver, às formas camponesas e de agricultura familiar, bem como para formas não camponesas na cidade e no campo. Penso ser ainda ser relevante para falar dos mini e pequenos "negócios" da ideologia neoliberal do empreendedorismo.

A categoria política de *subalternia* incluiu ainda as formas sócio-políticas que se postulam como "sem" alguma coisa ou direitos. Sem-terra, sem-trabalho, sem--habitação, sem-escola etc., podendo até mesmo incluir os movimentos contemporâneos das grandes metrópoles mundiais, como aqueles que clamam por ocupação de espaços públicos em lutas contra, por exemplo, o capital financeiro e as políticas neoliberais, os movimentos da Via Campesina, dentre outros.

Em Moreira (2014) utilizamos a categoria subalternia para falar dos *estudos subalternos e política no mundo rural brasileiro,* dando destaque e ampliando parte dos argumentos apresentados em Moreira (2012) no Grupo de Trabalho *Metamorfoses do mundo rural contemporâneo* da ANPOCS. Em ambos os textos identificamos como de subalternia rural alguns movimentos da sociedade civil. A Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e seu complexo de Federações Estaduais (FETAGs), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e uma complexidade de múltiplos movimentos de sem-terras autônomos do MST, o movimento Terra e Democracia, sob liderança de Herbert José de Sousa (Betinho). Destacamos aqui e agora as múltiplas formas e movimentos de comunidades e nações indígenas, remanescentes de quilombos e comunidades tradicionais.

Do ativismo cidadão subalterno de Betinho, destacamos, o Movimento pela Ética na Política que culminou com o *impeachment* do Presidente Collor. A Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida que recolocou na cena nacional

a questão da fome e da segurança alimentar. Do mesmo ativismo decorreu a institucionalização do IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) e o Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP).

Identificamos ainda um movimento nacional de estudos rurais críticos, que nunca se postulou ou se identificou como um movimento social. Nele visualizamos uma politicidade de subalternia dada pelo fato de seu campo temático focar, preferencialmente, as classes e setores subalternos rurais. Sua gênese esteve no Projeto de Intercâmbio de Pesquisadores e Pesquisa Social em Agricultura (PIPSA) que, gestado em 1978 no Programa CPDA (FGV), desdobrou-se na Associação APIPSA, com encontros nacionais e regionais durante 1982-1996. Desde 2006 esta policiticidade se expressa na Rede de Estudos Rurais (MOREIRA, 2014: 75-78).

Sob o amparo dos discursos de desenvolvimento rural sustentável, a conjuntura do pós-Rio 92 também impulsiona processos discursivos de ressignificação do espaço agrário como um novo mundo rural. O rural passa a ser compreendido não mais como espaço exclusivo das atividades agrícolas, mas como lugar de uma sociabilidade mais densa que aciona novas redes sociais regionais, estaduais, nacionais e mesmo transnacionais.

Uma série ampla e diversificada de políticas voltadas aos grupos subalternos rurais se conforma deste então nos governos de FHC, Lula e Dilma. Argumentamos ainda que esse amplo espectro de demandas e expressão política se confronta – e parcialmente adere – ao Programa Novo Mundo Rural e na criação do MDA.

Em 2016, com o governo Temer, após a derrota política de Dilma e de seu impeachment, o MDA – não sem uma forte reação das forças subalternas brasileiras – foi extinto. Abre-se assim, na atualidade e em um futuro próximo, um campo amplo de indefinição e incerteza, que, no espectro conservador do novo governo, pode colocar em risco conquistas das forças e grupos subalternos rurais desde a criação do ministério em 1999.

Para esses grupos a questão do desenvolvimento sustentável certamente não poderá ser legitimamente encaminhada se não apresentar um significado de sustentabilidade socioambiental. As faces políticas destes movimentos envolvem questões de consolidação da democracia, da cidadania e até o direito a postos de trabalho, a terra de trabalho, saúde, educação e habitação, abrindo um amplo leque de configurações de novas ruralidades.

As diferentes noções de rural e de ruralidades nos remetem à proximidade com a natureza: o solo, a terra e o ecossistema. A especificidade do rural na produção material da vida e na vivência do social com suas subjetividades e sensibilidades rurais não poderia ser entendida se não levarmos em conta a proximidade, ou mesmo unificação, com a natureza. No contexto do pensamento ecológico e lutas ambientalistas o rural experimenta uma ressignificação sociopolítica. Nesse quadro, as representações sobre o

rural deixariam de ser elaboradas a partir de categorias opositivas em relação ao urbano para se firmarem em valores de cunho ambiental e cultural, de cunho universal (MOREIRA, 2007b: 319). Tais postulações nos levaram a falar de natureza-sociedade, ser natural humano e identidades sociais socioecocósmicas em territórios ecossistêmicos.

Multiplicidades nas interações natureza-sociedade

No tempo de 11 anos fomos laborando em aulas na pós-graduação o esquema problematizador (Anexo I) para falarmos das ambiências sócio-políticas e sócio-históricas. (Figuras 1 e 2) do ser humano-natureza que em Moreira (2016) reinterpretamos com categorias deleuze-guattarianas.

Para falarmos desses processos, o símbolo da flecha de duas pontas significa múltiplas interações. As identidades e os eventos sociais que se expressam nas interações ser humano e natureza (SH⇔N) se dão em processos sócio-políticos e sócio-históricos (SH⇔SH) em eventos únicos que não se repetem. O conceito de ser humano (SH) como ser natural humano busca ao mesmo tempo reconhecer o ser humano em suas codeterminações planetárias – geológicas e orgânicas – e culturais e políticas, enfim sócio-históricas. Sob o conceito de natureza (N) procuramos expressar a noção geral dos fenômenos da vida no sistema solar e no planeta Terra, seus fluxos de energia e suas dinâmicas que nos dão os dias as noites, as estações, chuvas, ventos, rios e mares, a lua e as estrelas. É a linha de tempo propriamente humana que nos empurra para os estratos geológicos e orgânicos como condição de vida e de existência, dando a eles uma nova organização de conteúdo-expressão culturais propriamente humanas de um novo extrativismo.

As interações 2 (SH⇔SH) representam processos de codeterminação, interações dialéticas: interações sociopolíticas com disputas de significados e de legitimação de poderes, seja no âmbito dos fluxos de interações 1, (SH⇔N), que inclui a humanidade e as dimensões geológicas, orgânicas e cósmicas da Natureza. Os fluxos de interações 2 constituem os processos de construção imaginária da sociedade, incluindo suas dimensões políticas assimétricas de subalternia, contra-hegemonia e hegemonia. Todas são fundamentalmente sócio-históricas. Na realidade da vida, não há separação entre as interações 1 e 2 mas sim complexidade, multiplicidade e indeterminação. Expressam as contingências e ambiências do ser e estar humano em seu sentido profundo. Os fenômenos são eventos únicos de multiplicidades geológicas, orgânicas e culturais que não se repetem. Um a cada vez, são eventos únicos e se constituem naquilo que Deleuze e Guattari denominam de individuações sem sujeito. São as contingências e ambiências que nos colocam em movimentos, fluxos energéticos, pulsões da vida planetária.

No campo analítico das interações 1 (SH⇔N) a palavra natureza nos remete à complexidade e mistérios do planeta Terra e suas dimensões cósmicas. Regra geral tomamos estas ambiências como dados fixos, forças naturais ou divinas. Não importa como as representamos, seus fenômenos são as condições básicas de nossa vida e de nós mesmos. As condições básicas e as possibilidades de nossa construção social da realidade. Nas circunstâncias das ambiências terrestres em ecossistemas do que hoje denominamos África, há cerca de 200 mil anos as individuações sem sujeito deram origem à espécie Homo e ao Homo Sapiens, que com seus sentidos corpóreos e cerebrais vertebrados e mamíferos e instintos grupais caçadores e coletores passaram a se comunicar por meio de símbolos e signos culturais imaginários marcando uma grande revolução cognitiva há cerca de 30 mil anos (HARARI, 2015). Como mito de origem: dessas interações, e em um tempo longo, de um grupo de pré-hominídeos (Primeira natureza) nasce o fenômeno humano de cognição mediada pela linguagem e outros sistemas simbólicos.

No campo analítico das interações 2 (SH⇔SH), a expressão ser humano pode se referir a grupos sociais, famílias, tribos, comunidades, povos, nações e civilizações, em resumo: classes com poderes assimétricos. Estes signos representam a construção social da realidade do mundo humano que se originam como os fenômenos da vida em sociedade em distintos territórios ecossistêmicos. Das interações entre grupos de hominídeos se origina a natureza propriamente humana do Homo sapiens (Segunda natureza). A vivência dos mistérios da existência potencializa a constituição imaginária das sociedades, símbolos religiosos, indagações dos sentidos da vida, da origem e da morte. Vivências de interações nós⇔outros, regra geral de exploração e estranhamento. Os fenômenos da construção social do conhecimento e de cosmovisões geram ações mediadas pela linguagem falada e escrita e pela força das armas. Ainda com seus mistérios de existência, temos processos de construção e reconstrução de realidades. Imaginação-criação e legitimação de visões de mundo e de significados. Criação de instituições, etc.. Enfim: seres culturais; cuja vivência real e concreta está nas complexidades das interações dos fenômenos naturais e culturais.

A Terra como totalidade constitui-se como totalização aberta, assim como nós mesmos, às forças cósmicas. Esse pertencimento comum é que nos dá uma identidade comum socioecocósmica. Ao postular este conceito, expressando sua obviedade, temos como objetivo abrir o pensamento à materialidade concreta dos fluxos dinâmicos eletromagnéticos, que nos movem, nos põem nos movimentos da Vida e expressam a tecnologia digitalizada contemporânea e globalizada.

Na era das comunicações contemporâneas, das redes múltiplas de comunicações, da energia nuclear, dos fornos micro-ondas e dos celulares no cotidiano de nós todos já não há espanto absoluto em se falar da materialidade-energética como concreta e real. Há? É disto que estamos falando. Os mananciais de petróleo e água

são modos de ser de contingências energéticas. Eu e você também. Com esta noção, qualquer coisa que olharmos e vermos, e mesmo as que não vemos, têm materialidade-energética. Não? O som, o cheiro, odores. Como os ouvimos e os cheiramos? As ondas calóricas, frias ou quentes. Materialidades-energéticas cujo domínio reforçam e geram assimetrias de poder e dominação.

Em um tempo sócio-histórico que se inicia com a conquista e incorporação das Américas no sistema mundo, podemos visualizar a constituição e legitimação dos processos mercantis do capitalismo e da civilização capitalista e o eurocentrismo, que consistem a cosmovisão desde então mundializada e hegemônica desde as revoluções industrial e burguesa (LANDER, 2005; QUIJANO, 2005), não nos esquecendo da importância das Guerras Napoleônicas e das Primeira e Segunda Guerras mundiais do século XX nestes processos.

As realidades do *mundo rural* são complexidades e multiplicidades que são problematizadas e interpretadas em narrativas culturais distintas – eurocêntricas ou subalternas, como as ameríndias, afro-brasileiras e latino-americanas – e em narrativas científicas sobre o rural, a exemplo das dissertações e teses no Programa CPDA. A abordagem da multiplicidade pode ser vista como uma estratégia de elucidação dos estudos interdisciplinares sobre o mundo rural para a importância da análise discursiva (ideológica) na produção dos significados e dos sentidos políticos do rural, bem como na elucidação nos sentimentos e vivências assimétricas dos seres humanos em sociedade.

Nessa perspectiva, a origem concreta da humanidade do *Homo Sapiens,* há cerca de 200 mil anos (HARARI, 2015), teria sido materializada biologicamente nas pulsões eletromagnéticas geológicas e orgânicas da Terra. Essa representação das pulsões da vida e do libido-desejo toma por pressuposto as interpretações contemporâneas da física quântica, pela qual o Universo é quântico. Este pressuposto implica que a Terra é quântica assim como os seres vivos e nós mesmos. O domínio socialmente construído de controle e apropriação da fonte de vida e das pulsões da vida de que estamos falamos constituem as contingências dos poderes sócio-históricos e naturais distintos a cada cultura, e a cada um de nós. A invisibilidade dessas forças não tira a concretude de sua dinâmica nos fenômenos solares, terrestres e humanos como argumentamos em Moreira (2016a; 2016b).

Em termos planetários são essas contingências de poderes que constituem, a nosso ver, as individualizações sem sujeito de Deleuze e Guattari expressas na obra Mil Platôs. Para os filósofos as multiplicidades e transversalidade de platôs – os estratos geológico, orgânico e propriamente humano – constituem as condições do nosso ser e estar no mundo, sempre em movimento e comum a todos nós. A dimensão propriamente humana – o mundo mediado por símbolos – constituem-se nos processos de representação e suas disputas de significa-

ção dos fenômenos da vida, gerando classificações, classes sociais e apropriações atualizadas dos fenômenos geológicos e orgânicos planetários. Por seu conteúdo tecnológico não se deve apenas entender a mão e as ferramentas, mas a máquina sociotécnica que constitui estados de força ou formação de potência. Por expressão simbólica ou semiótica não se deve entender apenas a face e a linguagem, mas uma maquínica semiótica. Um regime de signos é muito mais que uma língua: atua antes como agentes determinantes e seletivos, tanto para a constituição das línguas, das ferramentas, quanto para seus usos, suas comunicações e legitimação de poderes assimétricos.

Esse comum ecocósmico, no entanto, nos diferencia, pois os ambientes que vivemos são diversos: são ecossistemas específicos. Diferenciam-se em seus estratos geológico e orgânico em macro e micro ecossistemas que expressam articulações múltiplas e diferenciadas de matéria e fluxos bioquímicos e orgânicos. A vida na Terra se apresenta como uma somatória de faunas e floras relativamente independentes com fronteiras por vezes movediças ou permeáveis. As áreas geográficas só podem abrigar aí uma espécie de caos ou, quando muito, harmonias extrínsecas de ordem ecológica, equilíbrios provisórios entre populações. Em suma: os estratos estão sempre sendo sacudidos por fenômenos de quebra e ruptura, seja no nível dos substratos que fornecem materiais, seja no nível das "sopas" que cada estrato comporta (sopa prebiótica, sopa prequímica...), seja no nível de epistratos que se acumulam, seja no nível dos paraestratos que se ladeiam. Por toda parte surgem acelerações e bloqueios simultâneos, velocidades comparadas, com diferenças que criam campos relativos de desterritorializações. O estrato propriamente humano constitui-se mais por uma nova distribuição do conteúdo e da expressão do que por uma essência humana. A forma de conteúdo, por operar modificações no mundo exterior, torna-se *aloplástica* e não *homoplástica,* como nos estratos geológico e orgânico. A forma de expressão torna-se linguística. Opera por símbolos compreensíveis modificáveis de fora: a técnica e a linguagem, a ferramenta e o símbolo, a mão livre, a laringe flexível, gesto e a palavra tem sua origem absoluta no gênero *Homo*, uma distribuição propriamente humana (DELEUZE; GUATTARI, 1995: 63, 71 e 77).

Se aceitarmos a noção de unidade corpo-mente-espírito/alma como expressão da inseparabilidade objetiva e subjetiva realidade dos humanos e de suas comunidades, tais fenômenos de individualizações sem sujeito são as condições de existência de hecceidades-almas e de identidades corpo-mente-espirito/alma de indivíduos e sociedades. Uma existência de estar e vir a ser sempre em movimento dinâmico materializado e socialmente injusto e desigual com poderes assimétricos.

Em outras palavras: com o terceiro estrato, a dimensão propriamente humana se alça e estende suas pinças de apropriação e domínio em todos os sentidos, na direção

extrativista dos estratos geológico e orgânico. A máquina da tecnociência que apesar de pertencer ao terceiro estrato, potencializa os poderes culturais pelo controle e apropriação de recursos e fenômenos geológicos e orgânicos das interações 1 (SH⇔N) se dá, assim, em contingências de poderes assimétricos historicamente instituídos pelas interações 2 (SH⇔SH). Ambas as interações remetem mais profundamente à máquina social e à formação de potência. Configuram uma dimensão inconsciente coletiva e profunda, distinta daquela do inconsciente freudiano e lacaniano e, possivelmente dos inconscientes junguiano e reichiano (MOREIRA, 2014: 256-265).

De um lado, a máquina tecnocientífica capitalista de apropriação humana de conhecimento e saberes, se apropria de dimensões e potências geológicas e orgânicas da biodiversidade, dos ecossistemas, dos recursos naturais e da natureza quântica eletromagnética que compõem a servidão-maquínica agora planetária e digitalizada. É uma dimensão inconsciente profunda da dominação ou pertencimento que age em, e sobre, nós humanos, independentemente de nossa vontade. De outro, a máquina semiótica e o regime de signos, o mundo da significação, do conhecimento, o mundo simbólico-cultural de construção imaginária da realidade compõe a sujeição social, imanente à própria linguagem. É o lugar da ilusão propriamente humana, que transborda aos outros estratos, produzindo significados, inclusive ao não-conhecido, seja no nível da produção de sentidos, seja na construção de identidades, subjetividades coletivas e individuais.

O que há são multiplicidades assignificantes não-discursivas, de conteúdo, de um lado e significantes discursivas, de expressão, de outro. Em suma: não se deve jamais confrontar palavras e coisas supostamente correspondentes, nem significantes e significados supostamente conformes, mas sim formalizações distintas em estado de equilíbrio instável ou pressuposição recíproca "o que se vê não habita jamais o que se diz". Conteúdo e expressão não são jamais redutíveis a significante-significado (DELEUZE; GUATTARI, 1995: 80-85).

Teríamos na contemporaneidade globalizada as contingências energéticas das materializações geológicas, orgânicas e humanas que orquestram nossa concretude corpo-mente-espírito/alma, podendo então identificar sujeições sociais e servidão maquínica, em sociedades de mercado, e de apropriação privada capitalista.

É possível visualizar multiplicidades globalizadas nas análises de Castells (1999) sobre a rede e o ser e a tecnologia da informação, bem como nas instigantes análises de Boltanski & Chiapello (2009) sobre o processo de produção do novo espírito do capitalismo e no capitalismo da cognição de Lazzarato (2014).

Lazzarato (2014: 50-51) expõe uma "economia política da subjetividade" que deixa visível a produção complexa da subjetividade no capitalismo. Compreende a dinâmica da realidade social capitalista tendo em conta duas semióticas. A primeira, da sujeição social e da individuação, seria a manifestação da existência no mundo do sig-

nificante e das disputas de significações; da consciência, do conhecimento e do saber cultural, das identidades e dos sentimentos de existir de sujeitos individuais e coletivos. A segunda semiótica, a da servidão maquínica, operaria no mundo complexo da produção do inconsciente, um mundo assignificante de fluxos maquínicos, do "dividual", da produção homem-máquinas, onde não se distinguiria seres humanos, máquinas, e fenômenos geológicos e orgânicos. Um lugar de fluxos, multiplicidade, reificação e naturalização onde tudo vira um só ente naturocultural, socionatural, naturosocial. Eis aí o plano imanente da Natureza da atualidade, no qual não se distinguiria mais Natureza e Sociedade e nem Natureza e Cultura. Seríamos assim máquinas *desejantes.* Máquinas acopladas a outras máquinas, máquinas produzindo, em nossos termos, a terra quântica globalizada na tessitura da tecnociência (MOREIRA, 2016:447).

Em Moreira (2016: 265-269) argumentamos com Deleuze e Guattari que a "mundanidade" e a "socialidade" das multiplicidades molares e moleculares nos humanos não são dois tipos de multiplicidade. Não basta separar o "pré-consciente" e o "inconsciente". O que pertence ao inconsciente é o agenciamento dos dois. Para os autores a libido tudo engloba, a distinção não é interior e exterior, mas das multiplicidades que coexistem.

O fechamento e a totalização de sentido das multiplicidades inconscientes é o fenômeno da sujeição social e o do domínio da linguagem, do conhecimento – ou seja, o campo da significação, em contraponto ao campo do agenciamento maquínico inconsciente e assignificante. Este agenciamento seria a dimensão assignificante daquilo que denominamos de sujeitos sociais efetivos, individuais e coletivos e que Domingues (1996; 1999), analisando sistemas sociais, criatividade e modernidade, denomina de subjetividades coletivas, usualmente descentradas, de atores sociais, sempre criativos. São dimensões inconscientes das identidades, enfim subjetividades. No entanto, a produção de sentido seria atuante apenas no campo da significação. Este seria o campo propriamente humano da vida onde vivemos as ilusões do eu. Destas contingências, múltiplas e complexas, sempre únicas e instantâneas, emergem os agenciamentos maquínicos desejantes, hecceidades, individuações e criação sem sujeitos que nos colocam em movimento. Almas que nos movem?

Para Deleuze e Guattari (1995: 51) o agenciamento é fundamentalmente libidinal e inconsciente. É ele o inconsciente em pessoa. Guattari, elaborando sobre sua noção de pulsão, afirma que o lhe interessa "é ligar pulsão à existência", ver como se dá "a construção de existência, lógica de existência, heterogêneses dos componentes existenciais". Isto é a pulsão, concluindo que se "quisermos compreender a existência (...) devemos procurar a pulsão antes das relações de discursividade no espaço e no tempo, nas relações energéticas" (2010: 8). Em nossa postulação as relações energéticas são heterogêneses do espectro eletromagnético em sua interação de onda-partículas em nível quântico: atômico e subatômico dos estratos geológicos e orgânicos, atuantes também no corpo e nas redes comunicacionais propriamente humanas.

A distinção de signo significante e assignificante tem a ver com o processo de legitimação social discursiva. É um processo político no sentido profundo do significado e da produção de sentido, principalmente quando se aglutina em um sistema de crenças e valores culturais de uma cosmovisão. A elucidação do assignificante em nossas vidas faz-nos reconhecer uma dimensão inconsciente da vida e de nós mesmos. O significante procura dar sentido ao já conhecido e ao desconhecido. Os signos significantes são signos ideológicos políticos que legitimam e colocam em cena hegemonia, contra-hegemonia e subalternias diversas. A disputa discursiva, distinta do domínio da força e das armas, é o campo da luta política democrática de legitimação e domínio (MOREIRA, 2014).

Uma cosmovisão, um sistema de crenças compartilhadas dá sentido à vida de seus crentes e legitima, inclusive, uma estrutura de poder. A cosmovisão tem seu maior sentido identitário na noção de "nós"; o nós coeso, descentrado e assimétrico daquela comunidade. Ao questionarmos uma cosmovisão estaremos questionando a estrutura de poder nela imanente e naturalizada.

Sempre é pertinente lembrar que a gênese de hegemonias pode estar, regra geral, na imposição de domínio por meio de guerras na superioridade da máquina de guerra de um sobre outros. No passado, como nas guerras de conquistas das Américas e no presente, mesmo no após a 2ª Guerra Mundial, o poder da força armada não é uma legitimação democrática discursiva. Pode-se dizer que toda democracia é sustentada por poderes das forças armadas, distintas e assimétricas entre nações ou blocos de nações. É só olhar, hoje, para o controle da tecnologia do enriquecimento do urânio, que daria condições a produção de armas atômicas.

A questão político-discursiva e a complexidade rural-urbana

O sistema linguístico e os sistemas simbólicos seriam, pelos argumentos acima expostos, construídos ao mesmo tempo em que a sociedade e seus indivíduos são socialmente construídos. No entanto, podemos observar dinâmicas de ressignificação das palavras da língua, a exemplo das gírias e, inclusive, criação de novas palavras, a exemplo dos conceitos relacionados a descobertas científicas, sem que ocorra alguma mudança no ordenamento do mundo, mesmo que a cosmovisão continue a mesma. Nos processos brasileiros das passagens da situação de Colônia para a monarquia no Império, e mesmo para a construção Republicana, os processos de significação e ressignificação parecem não terem sido suficientes para a mudança dos sistemas de poderes, a exemplo de quando identificamos as raízes agrárias no Estado e na cultura brasileira.

Voltando ao sistema linguístico, podemos postular que em tempos históricos e em lugares distintos diferentes sistemas de sons e de signos geraram diferentes sociedades e civilizações, possibilitando a institucionalização de uma multiplicidade de culturas, visões de mundo e sistemas simbólicos e linguísticos.

Como, no entanto, uma mesma "espécie humana" pode produzir mundos diferentes (diferentes culturas e sistemas simbólicos) em um mesmo planeta que gira em torno do Sol e tem a Lua como satélite? Os humanos percebem pelos seus sentidos corpóreos e sua capacidade mental as coisas do planeta Terra. São as relações com essas coisas e fenômenos naturais que orientam a *invenção imaginária* do mundo social. Não é uma pura invenção, de um lado, e nem uma pura determinação da natureza, de outro.

Na medida em que a crença é fé em um determinado sentido da vida e da morte, essa crença e essa fé "fecham o mundo". Tudo ganha sentido para as pessoas daquele mundo e daquela crença. Passam a ser vistas como as leis da vida ou como as leis sagradas da vida. A própria natureza torna-se sagrada. É nesse sentido que podemos dizer que a instituição imaginária da sociedade *funda um sentido ao mundo* ao atribuir um significado ao Mistério, ao Desconhecido. Essa seria a realidade das culturas humanas (MOREIRA; LIMA, 2008)

Nosso papel como sujeito de nossa história é contingencial, pois são contingências múltiplas que configuram o campo de nossas enunciações linguísticas. Estas se dão ao nível dos signos significantes, do mundo representado por imagens e sistemas linguísticos, a realidade simbólica de Bourdieu (1989). A análise de discurso demonstra que o estruturalismo linguístico não pode ser visto mais como um determinismo estrutural, as palavras são signos significantes e a disputa de sentidos e significados é o campo político por excelência (BAKHTIN, 2009; BRANDÃO, 2004; ORLANDI, 1986, 2007). O determinismo linguístico estrutural, a rigor, toma os significados hegemônicos como determinantes e fixos, sem dar espaços a significações contra-hegemônicas e subalternas e ao campo da micropolítica (MOREIRA, 2014).

As novas ciências da interdisciplinaridade reconhecem a incerteza e a indeterminação. Casanova (2006) argumenta sobre a "interdisciplina e complexidade" para reconhecer que "as novas ciências e as humanidades" se movimentam "da academia à política". Num mundo assim reconhecido, os fenômenos da totalização discursiva – a busca do discurso verdadeiro ou real – incluía a instituição imaginária da realidade e sua ordem conjuntista identitária, *conídica* para Castoriadis (1982). A instituição imaginária de primeira ordem – originária – seria, então, em nossa interpretação, aquela que, dentre outras, torna-se hegemônica e preside a formação e identidades culturais da ordem *conídica*. Legitima as hierarquias e diferenciais de poderes, sentidos e significações.

Na ordenação laica podemos visualizar na modernidade das revoluções burguesas os valores do liberalismo clássico, da democracia política, o Estado e Mercado.

Produzem-se politicamente seres sociais superiores e inferiores, hierarquias de poder e os fundamentos societários. As novas ciências da incerteza e da indeterminação da contemporaneidade nos colocam num mundo sem sentido, caótico. São as dimensões político-culturais que imprimem sentido e significado ao mundo.

Entender o mundo como processos (natural e histórico) nos coloca a questão da história natural e da história da humanidade. Entendemos que a historicidade está nos processos cósmicos e não só no pensamento humano. No entanto, seja na história cósmica, natural ou social, o reconhecimento do tempo coloca aos humanos duas questões de fundo: *começo-fim* e a *não-repetição* de eventos. Cada evento seria sempre único e o mundo, caótico à razão humana. Dos mitos de origem da vida e dos sentidos da morte e suas legitimações não falarei aqui.

Em uma perspectiva whiteheadiana a transformação do evento único em um mesmo evento, construindo assim o objeto científico, significa parar o tempo das dimensões espaço-tempo nas representações científicas e culturais, sem o que impossibilitaria a organização cultural e a objetividade da ciência (WHITEHEAD, 1993). Disputas discursivas de representação do mundo rural nos levam hoje para além do sentido e significado moderno, podendo nossa contemporaneidade ser denominada de pós-moderna. LATOUR (2008) em sua antropologia da ciência postula que jamais fomos modernos.

A superação do antagonismo campo-cidade, em outras palavras, pode ser mais bem compreendida se falarmos de codeterminações campo-cidade, nacional-global. Jameson (1997) nos alerta que o discurso pós-moderno que se nos apresenta pela antinomia A ou B, a exemplo do rural ou urbano, desconhece o pensamento dialético das codeterminações recíprocas. Ao adotá-la, procurando saber o que é o rural e o que é o urbano, perde-se as dimensões (sub)objetivas das dialéticas rurais-urbanas, locais-globais.

Penso ainda que esta abordagem permite-nos falar da democracia, da cidadania em espaços e processos rurais e postular uma democracia radical democratizante como forma de luta visando ampliar e, quiçá, desconstruir a democracia burguesa como ela se nos apresenta na contemporaneidade. De alguma forma ela seria uma luta pela democratização em todas as dimensões da vida social, inclusive sua em cosmovisão. Postular uma democracia democratizante como estratégia política de redução das assimetrias de poderes societários pressupõe um processo de criticidade discursiva permanente, renovada e ciente da servidão maquínica e da sujeição social. Os processos sócio-históricos são abertos a disputa de legitimação de sentidos e à produção de significações imaginárias. Nesses processos visualizamos campos de poder em disputas diversas que serão acessadas pelas categorias analíticas: *hegemonia* e *contra-hegemonia*, de inspiração gramsciana, seja em situação de *subalternia*.

O termo *complexidade* pode representar dois fenômenos. De um lado, toma como pressuposto que as realidades socionaturais (socioecossitêmicas) são comple-

xas e sócio-históricas, de outro, que estas podem ser representadas em campos científicos interdisciplinares e em cosmovisões, em saberes culturais, de comunidades, dentre as quais as comunidades científicas (CASANOVA, 2006).

O termo *comunidade* pode referir-se às comunidades rurais, bem como, aceitando-se esta abordagem como uma espécie de teoria geral, pode referir-se às identidades individuais, familiares, nacionais, classes, categorias. As ordenações classificatórias de conjuntos e identidades na linguagem e na nomeação expressam construtos imaginários de entes naturais e sociais os mais diversos, bem como instituem campos de saberes e de práticas sócio-políticas.

Se aceitarmos os pressupostos da incerteza e indeterminação, as identidades *conídicas* tornam-se *identidades complexas* com múltiplas codeterminações com outras identidades. As noções de incerteza e indeterminação abrem o campo dos mistérios e dos paradoxos, ao mesmo tempo em que exigem um fechamento imaginário. Este gera sentidos e significados próprios dos processos sociais e visões de mundo, em representações do inconsciente e do "natural" não conhecido.

A meu ver a 'natureza' fundamental desta instituição imaginária é aquela que dá o sentido de comum, de comunidade. Como um magma imaginário que liga e religa as ordens *conídicas.* A instituição imaginária de primeira ordem é também o magma fundador de sentidos e significados daquela *complexidade*, agora *organizada*.

Para os atentos, estamos falando dos fenômenos das religiões e crenças, fenômenos que instituem os mitos de origem e os valores sociais fundamentais e, com eles, os poderes, as hierarquias sociais e ordenações simétricas e assimétricas de poderes presentes em diferentes ordenações sociais. Institui assim aquilo que denominei de *essência social natural* – a atuação conjunta da primeira e da segunda natureza humana, em nosso esquema problematizador – Figura 2 – de uma comunidade ou identidade legitimando poderes hegemônicos, contra-hegemônicos e subalternos.

Analisando a comunidade de Taquari, RJ, indicávamos que:

> "Os valores culturais hegemônicos são de fato aqueles que tendem a nos controlar por dentro, como nossos próprios valores. Esses processos tendem a ser mais poderosos na medida em que cremos que eles foram criados e construídos por nós mesmos, uma espécie de valor particular de nossa própria natureza individual, ou mais ainda valores próprios da natureza humana. Tanto em sua forma individual (natureza do indivíduo), quanto coletiva (natureza da espécie), esses processos podem ser identificados como processos de fetichização, reificação e naturalização dos valores hegemônicos nos quais as identidades individuais se reconhecem, se vêm e se identificam com esses valores, tomando-os como próprios. (MOREIRA; GAVIRIA, 2002: 49)

O pensamento científico, moderno e contemporâneo não opera na explicação da origem da vida, das sociedades e mesmo da natureza, apenas busca explicar e descobrir características dos fenômenos ou sua existência, mesmo quando se coloca a questão do que é a natureza da vida, como em Capra (1996: 131-230).

Quando falamos em "visões de mundo", a exemplo das "visões de mundo" khunianas dos paradigmas científicos e das "visões culturais de mundo", parece-nos necessário expressamos as hierarquias de poderes que dão sentidos às cooperações e disputas, à dinâmica e a historicidade social dos fenômenos inclusive àqueles que representam o "natural" e a "natureza" das identidades. Postulamos que a vivência humana se dá em processos sócio-históricos compostos e codeterminados por fluxos de eventos únicos, naturais e sociais que, interpretados e significados, produzem objetivações e subjetivações político-culturais e legitimam hierarquias e assimetrias de poderes como próprios da "natureza". Codeterminações intersubjetivas e interobjetivas que expressam dimensões conscientes e inconscientes da realidade.

Compreendendo a identidade social como expressão da *essência socionatural*, algo como espírito/alma individual ou coletiva, esta abordagem procura se aproximar desta essência a partir das dimensões da realidade que dão o sentido e significado de pertencimento comum. Esses sentidos e significados de comum expressam coesões de grupos, comunidades, habitantes e do território que habitam. Procura-se assim elucidar as múltiplas ordens internas e externas em relações codeterminadas de poderes assimétricos, reconhecendo assim um mundo complexo e relacional no qual se expressam identidades e alteridades hegemônicas, contra-hegemônicas e subalternas: todas em interações de cooperação e competição.

Postulamos a identidade social-rural como fenômeno social presente, no espaço e no tempo, que se dá em redes sociais relacionais que podem ser visualizadas em uma representação com duas ordens discursivas de complexidade, que denominamos de restrita e ampla e que associamos às complexidades interna e externa e local e global. Uma abertura de nossa lente analítica para tais dimensões de uma identidade individual ou coletiva nos colocará em uma rede múltipla e complexa de sociabilidade identificadora do *Eu*, do *Nós*, do *Outro* e dos *Outros*. Nessa complexidade as dimensões culturais de indivíduos, pessoas e grupos sociais podem revelar, dentre outras, as dimensões econômicas, técnicas, ideológicas, discursivas, religiosas e educativas presentes em hábitos, rotinas e rituais que envolvem o ecossistema terrestre (luz, atmosfera, biodiversidade, terras, águas e ares etc.). O reconhecimento desta complexidade nos revelaria hierarquias sociais socialmente produzidas, assimetrias de poderes e valores culturais herdados e reproduzidos em processos de socialização de grupos, comunidades e classes sociais, bem como de individuação de pessoas e cientistas.

Cumpre reconhecer analiticamente dentre estes *Outros* aqueles que são *social e politicamente significantes* aos fenômenos que pretendemos analisar. O(s) Outro(s) re-

levante(s) tendem a representar poderes externos, regra geral, hegemônicos e assimétricos em relação aos poderes da comunidade rural ou mesmo aos grupos subalternos.

Em Moreira (2007; 2016), a busca da compreensão da *produção de uma realidade científica* sobre estes processos sociais complexos nos permitiu relativizar os conhecimentos científicos, sejam eles disciplinares ou interdisciplinares, a partir das elucidações de objetivações e subjetivações sociais e científicas em três *ordens discursivas* de vivência do espaço-tempo.

Na primeira ordem, utilizamos a categoria analítica *ser humano-natureza* para buscar a elucidação das relações de codeterminação dos seres humanos em espaços socioecossistêmicos específicos, elucidando multiplicidades geológicas, orgânicas e culturais. O que nos levou à uma possível elucidação daquilo que denominamos de *essência socionatural,* em suas duas ordens de complexidade restrita e ampla e os fenômenos de dominação-pertencimento, da *sujeição social* e a *servidão maquínica*. Na segunda ordem temos utilizado a categoria analítica *observador científico-natureza da comunidade* para falar das relações dos cientistas com os eventos naturais e com os eventos *socionaturais* construtores de identidades, identificando as figurações comunitárias, o campo científico e opções do próprio pesquisador. Em uma terceira ordem discursiva parte-se do pressuposto de que os eventos naturais e os eventos sociais são únicos, ou seja, não se repetem. Os processos de repetição, pelos quais identificamos os *mesmos* eventos e os *mesmos* objetos, são expressões de *processos sociais de objetivação* e de abstração própria dos mundos simbólicos humanos. São fenômenos discursivos fundamentais na produção social de significados e na legitimação de poderes. Na relação *observador-natureza* os processos abstrativos que transformam os eventos, sempre únicos em suas relações espaço-tempo, em objetos materiais e objetos científicos, reconhece-se expressões de relações sociais comuns, tais como as do sistema simbólico da linguagem. São processos de longo prazo que naturalizam estruturas de poderes assimétricos, tais como os das sociedades capitalistas nacionalizadas e globalizadas.

Considerações finais

Com a categoria analítica de *subalternia* pretendíamos destacar que a ambiência socioecossistêmica da *complexidade restrita* constitui-se como parte componente de um ente social mais abrangente. Relaciona-se com outra complexidade restrita, com um Outro social que lhe é significante, o que por sua vez reconhece que os processos sociais são processos produtores de sentido e de significações. A noção de *poderes assimétricos* permitiu-nos adotar uma perspectiva analítica de elucidação de hegemonias e contra-hegemonias, locais e globais, atuando nos espaços subalternos

da comunidade ou fenômenos analisados, bem como na elucidação de expressões de poderes subalternos criativos, mesmo que em situações micropolíticas ou locais.

Em outra ordem elucidativa procuramos refletir sobre a expressão destas identidades no conhecimento científico em uma abordagem reflexiva da ciência e do pesquisador. Esta abordagem reflexiva procura elucidar as relações de codeterminação do observador cientista em suas relações com os fenômenos sociais que analisa, neste caso, as identidades sociais. Destacamos a centralidade do cientista e de seu quadro teórico-analítico na construção social da realidade "científica" dessas identidades.

A convicção da relevância desta abordagem está sedimentada em mais de duas décadas de ensino e de pesquisa e de nossa convivência cotidiana em interlocuções interdisciplinares em programa de pós-graduação de ciências sociais, cuja temática aborda as relações entre desenvolvimento, agricultura e sociedade, o Programa CPDA.

Esperamos que essa abordagem estimule a ampliação do campo da subalternia nas disputas políticas locais e globais e possa se colocar no horizonte de vida de nossa contemporaneidade – bem como de meus filhos André e Marcela e de minha netinha Manuela –, como uma *alternia,* uma alternativa possível para a humanidade. Com diferenciais de poderes reduzidos significativamente em todas as esferas da vida social e em sincronia com a dinâmica do Planeta Terra, nossa casa comum.

Referências bibliográficas

BAKHTIN, M. M. *Marxismo e filosofia da linguagem*. São Paulo: Hucitec, 2009.

BOLTANSKI, L.& CHIAPELLO, E. *O novo espírito do capitalismo.* São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico.* Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, S.A, 1989.

BRANDÃO, H. H. N. *Introdução à análise do discurso.* Campinas: Editora da Unicamp, 2004.

CAPRA, F. *A teia da vida (Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos)*. São Paulo: Cultrix, 1996.

CASANOVA, P. G. *As novas ciências e as humanidades – da academia à política*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

CASTELLS, M. *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTORIADIS, C. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DELEUZE, G., GUATTARI, F. *Mil platôs. Capitalismo e esquizofrenia*. Tradução de Suely Rolnik, v. 1. São Paulo: Ed. 34, 1995.

DOMINGUES, J. M. *Criatividade social, subjetividade coletiva e modernidade brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1999.

DOMINGUES, J. M. Sistemas Sociais e Subjetividade Coletiva. *In*: *Dados Revista de Ciências Sociais*. v. 39, n. 1, 1996, p. 5-31.

GUATTARI, F. As Pulsões. Entrevista com Félix Guattari. *Cadernos de Subjetividade*. Subjetividade, n. 1, p. 7-13, 2010. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/cadernos&subjetividade>.

HARARI, Y.N. *Sapiens – Uma breve história da humanidade*. Porto Alegre: L& PM, 2015.

JAMESON, F. As antinomias da pós-modernidade. *In*: Jameson, F. *As sementes do tempo.* São Paulo: Ática, 1997.

LANDER. E. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. *In*: Lander, E. (Org.) *A colonialidade do saber*: eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2005.

LATOUR, B. *Jamais fomos modernos*. Rio de Janeiro: Editora 34, 2008.

LAZZARATO, M. *Signos, máquinas, subjetividades.* São Paulo: Edições SESC, 2014.

ORLANDI, E. P. *A análise do discurso*: algumas observações. Delta, v. 2, n. 1. São Paulo: Educ, 1986.

ORLANDI, E. P. *As formas do silêncio*: no movimento dos sentidos. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007

MOREIRA, R. J. A pequena produção e a composição orgânica do capital. *Revista de economia política*, v.1, n. 3, jul.-set., 1981, p. 41-55.

_____. Reflexões sobre campesinato e a economia política. *In*: Moreira, R.J. *Agricultura familiar*: processos sociais e competitividade. Rio de Janeiro: Mauad, 1999, p. 85-100.

_____; GAVIRIA, M. R. Territorialidades, ruralidades e assimetrias de poderes na Comunidade de Taquari. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 18, abr. 2002, p. 45-72.

_____; ROCHA, P. E. D. Interdisciplinaridade na Pós-graduação: notas de pesquisa. *Redes*. Santa Cruz do Sul, v. 7, n. 2, 2002ª, p. 9-45.

_____. Identidades Complexas no Pensamento Científico sobre Comunidades Costeiras. *In*: PRESNO AMODEO, N.B.; ALIMONDA, H. (Orgs.). *Ruralidades*: capacitação e desenvolvimento. Viçosa: UFV, 2006.

_____. Do desenvolvimento agrícola ao mundo rural: 30 anos do CPDA. *In*: *Terra, Poder e Território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

_____; LIMA, E.N. de. Identidade social e natureza: tensões entre saberes na assessoria técnica em assentamentos rurais. *In:* Costa, L.F. C.; Flexor, G.; Santos,

R. (Orgs.). *Mundo rural brasileiro*. Ensaios interdisciplinares. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica: EDUR, 2008.

_____. Mobilizando as agendas em torno da pesquisa social em agricultura. O Programa CPDA, a APIPSA e o PRONEX. *In*: Lima, E. N. de; Leite, S. P. (Orgs.). *CPDA 30 anos*: desenvolvimento, agricultura e sociedade. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica: EDUR, 2010.

_____. Pensando o rural da modernidade e dos nossos tempos. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 20, n.1, 2012.

_____. Subalternia, estudos rurais e política no mundo rural brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 22, n. 1, abr. 2014.

_____. Pedagogia de vasos e afetos: uma construção coletiva. *In*: Moreira, R. J.; Gerhardt, C. H.; Éboli, R. (Orgs.). *Natureza, sociedade e afetos em laboratório de pós-graduação*: que mundo é este? 1ª. ed. revista e ampliada. Curitiba: CRV, 2016a, p. 245-300.

_____. Terra quântica globalizada na tessitura da tecnociência: identidade socioecocósmica da pós-modernidade. *In*: Moreira, R. J.; Gerhardt, C. H.; Éboli, R. (Orgs.). *Natureza, sociedade e afetos em laboratório de pós-graduação*: que mundo é este? 1ª. ed. revista e ampliada. Curitiba: CRV. 2016b, p. 405-466.

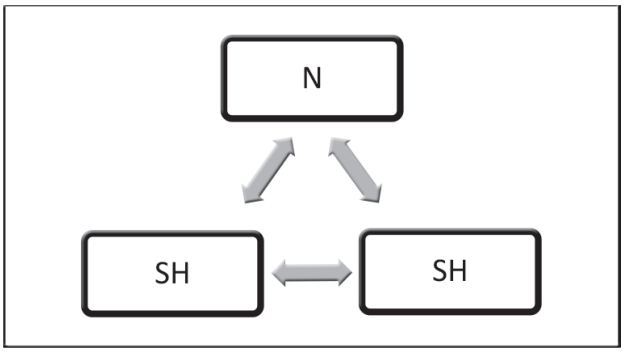
QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América latina. *In*: Lander, E. (Org.). *A colonialidade do saber*: eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2005.

WHITEHEAD, A. N. *O Conceito de Natureza*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

Anexo I

Esquema problematizador. Representação ser humano-natureza
Representação SH ⇔ N ⇔SH Ser natural humano, identidade e política ✓ (SH) = "ser natural humano". ✓ (N) = fenômenos da vida no planeta Terra ✓ (⇔) visa representar processos de codeterminação, interações dialéticas: interações sociopolíticas e disputas de significados e de legitimação de poderes.

Figura 1 – Sociopolítica do ser natural humano



(Figura 1) A construção social da realidade do mundo humano tem elementos que se originam das interações dos sentidos corpóreos dos humanos com os fenômenos e eventos da Natureza (Interações 1. SH⇔N) bem como as interações com seus semelhantes, constituindo o campo sociopolítico.

Figura 2 – Sócio-histórica

PASSADO ⇔ PRESENTE⇔ FUTURO
✓ SH⇔N – Interações 1. Primeira natureza. ✓ SH⇔SH – Interações 2. Segunda natureza.

(Figura 2) As Interações 1 e 2 em suas temporalidades sócio-histórica: ambiências/ contingências. A construção sociopolítica imaginária do mundo é essencialmente cultural: Interações 2. SH⇔SH, as Interações 1, são imanentes, ou inconscientes.

Tipologias e significados do "rural": uma leitura crítica

Maria José Carneiro
Laila Sandroni

A distinção entre rural e urbano, ou cidade e campo, é uma ideia há muito arraigada nas representações do senso comum e nas preocupações acadêmicas.[1] Por si só, esse fato justifica que nos debrucemos sobre ela ainda que alguns autores argumentem ser esta distinção irrelevante sociologicamente (PAHL, 1968) ou irrelevante para a sociedade pós-moderna (GIDDENS, 1991). Nesse capítulo, iremos apresentar uma leitura crítica de alguns enunciados acadêmicos sobre a definição de "rural". Percorrendo as formulações hegemônicas e contra-hegemônicas no debate sobre a constituição e a definição do "rural brasileiro" pretendemos contribuir para dar maior precisão a essa noção e para tornar mais visíveis as possibilidades (e limites) de seu uso como categoria sociológica. Criticamos a definição de "rural" baseada em traços ou características isoladas e descontextualizadas que conformam "tipos" que não se comunicam, e argumentamos a favor da necessidade de uma abordagem reflexiva na construção de uma tipologia sobre o rural de modo a explicitar os interesses e os objetivos que nos guiam nos esforços de compreensão e de classificação. Defendemos que o discurso e as formas de ação sobre o "rural" são dois lados da mesma moeda. Há uma relação intrínseca entre as dimensões sociais, políticas e culturais e o discurso sobre o rural no Brasil, demonstrando que o discurso é na verdade parte destas dimensões e, portanto, dotado de materialidade.

Introdução

Alguém já disse (como THOMAS, 1951) que se os atores sociais acreditam em algo como real, isso deve ser encarado pelos sociólogos como real por suas consequências sociais e, como tal, passível de constituir objeto de estudo, mesmo que

1 Ângela Kageyama cita Hite (1999) cuja noção de rural se sustenta na proposta do modelo de Von Thunen (1826) baseado em um gradiente de renda da terra variável de acordo com a distância do mercado (cidade). Kageyana, A. *Desenvolvimento rural: conceitos e aplicações ao caso brasileiro*, Ed. da UFRGS, 2008.

essa distinção só exista na cabeça das pessoas, o que não tem menor importância em termos sociológicos. Thomas, nessa direção, vai argumentar que devemos nos debruçar sobre a maneira como as pessoas entendem a distinção rural-urbano e como essa compreensão afeta a organização do espaço e as relações sociais. Já Raymond Williams (1973) lembra que a distinção entre cidade e campo é quase tão antiga quanto a cultura ocidental, o que torna ainda mais complexa a nossa tarefa quando estamos lidando com categorias – como cidade, campo, comunidade (acrescentaríamos, natureza) que navegam entre o vocabulário da sociedade (senso comum) e da produção do conhecimento científico.

A questão é que o processo histórico de construção dessas clivagens não é tão somente objetivo e, de maneira alguma, neutro. Jollivet lembra que "a preocupação em distinguir populações urbanas e populações rurais não é uma simples invenção ou comodidade administrativa; ela remete a representações coletivas que estão na base da dinâmica da sociedade". Para o autor, essas representações seriam alimentadas pela ideia, ainda presente na França (e no Brasil, mais ainda, acrescentaria) de um grande país agrícola (JOLLIVET, [1997] 2001:110).

Apesar de estar se referindo especificamente à sociedade francesa, ele nos ajuda a pensar o processo de construção da noção de rural no contexto brasileiro ao chamar a atenção para os valores e representações presentes nos diferentes usos dessa categoria. Há particularidades dos preceitos relativos ao rural brasileiro (como veremos), mas determinadas representações são tão fortes que atravessam contextos tão diferenciados quanto a França e o Brasil.

A representação que predomina na sociologia rural, mas não apenas aí, sobre o "rural" é a sua vinculação à atividade agrícola – representação construída e reforçada ao longo do processo de modernização das sociedades ocidentais, a partir da lógica e da dinâmica das cidades. Vinculados a esse processo foram engendrados valores e visões de mundo responsáveis por uma imagem do rural que se cristalizou como espaço do "atraso", da "tradição", da ausência de infraestrutura, de serviços e da resistência ao "moderno".

O rural, nessa concepção, estaria fadado a desparecer com o crescimento e o desenvolvimento fundamentados na realidade urbana, na expansão do sistema de comunicação e das políticas de desenvolvimento que levariam os benefícios da cidade para o campo, descaracterizando ou destruindo os valores e práticas sociais vistos como "atrasados" e ultrapassados. Assim o que é reconhecido como "rural", a partir dessa concepção ficaria restrito aos rincões profundos ainda não alcançados pelas benesses da cidade ou como resíduos a serem eventualmente apagados da realidade social.

Wanderley e Favareto (2013) mostram que, no caso brasileiro, o rural como lugar do atraso fadado ao gradual desaparecimento é uma construção que remonta ao período colonial. Inicia-se aí uma relação de forte dependência dos espaços mais remotos

em relação às vilas, baseada no pagamento de impostos e no oferecimento de serviços. O campo se constituiu assim, conjuntamente com a cidade, pois a implantação do agrupamento rural precede ou segue de perto a criação de um núcleo urbano. Esta estrutura permaneceu a mesma até fins do século XX com o prolongamento deste tipo de ocupação. Ao contrário da Europa, onde rural e urbano eram compreendidos como polos de gêneros de vida distintos, aqui eles eram partes de uma mesma cultura.

As formações históricas da cidade e do campo, lá e aqui, oferecem elementos explicativos desses processos. Na Europa, as cidades têm a sua origem no processo da divisão social do trabalho durante a "revolução comercial", que resultou no surgimento de uma burguesia comercial e, mais tarde, a industrial, estabelecendo nas praças de comercialização modos de vida e de ocupação essencialmente distintos daqueles praticados pela população agrícola (camponeses e nobreza fundiária). Já no Brasil, as cidades são originariamente ocupadas pela mesma elite rural que tinha suas residências, concomitantemente, no campo (para exercer o controle sobre o processo produtivo) e na cidade (para estabelecer negócios e exercer o poder político). O próprio processo de constituição da cidade e do campo são concomitantes e marcados pela necessidade de controle territorial do projeto colonial. Desta maneira, reproduzem na cidade o mesmo estilo de dominação implantado na "casa grande", trazendo para a cidade as bases e os modos de vida de uma civilização que permanece agrária, ou de "raízes rurais", na expressão cunhada por Sérgio Buarque de Holanda, "prendendo o homem ao horizonte cultural rústico e ao conservantismo prepotente como estilo de vida" (FERNANDES, 1975, p. 141, *apud* WANDERLEY; FAVERETO *op. cit.*).

Mesmo os pequenos povoados do interior, como os de Minas Gerais, mantêm esse vínculo estrutural com o campo ao surgirem na confluência de rotas que levavam aos núcleos de mineração ou às moradias dispersas de pequenos agricultores (TORRES, 2011). Formavam-se, assim, os pequenos "pontos de civilização" com uma função essencialmente comercial. Para se constituir como "vila" era necessária uma Câmara cujas cadeiras eram ocupadas pela elite agrícola local que reforçava seu poder sobre a população via a "aplicação da justiça" e da cobrança de taxas e impostos. Para Florestan Fernandes (2008), como citam Wanderley e Favareto, a vila se transforma em um "apêndice do campo", sem uma vida própria que projetasse sua autonomia, seja econômica ou cultural. Surge assim, uma sociedade local polarizada não em termos do "urbano" e o "rural" mas entre a "elite (do campo como da vila) e o restante da população local" (WANDERLEY; FAVARETO, 2013, p. 319).

A cidade colonial brasileira se estabelece, assim, em conformidade com o campo e não em oposição ou negação. Cabe então perguntar como e quando se deu a construção de um ideário que rompe com essa continuidade e institui a dualidade na qual o espaço rural, expressão do "atraso", se contrapõe à cidade, sede da mo-

dernidade e do progresso? Não temos espaço aqui para aprofundar uma questão de tamanha complexidade considerando a amplitude e a diversidade de formas de ocupação territorial Brasil. Nem esse é o nosso objetivo. Em termos muito gerais e superficiais citamos, acompanhando alguns autores, o advento da República como marco dessa "novidade" (ARRUDA, 2000, *apud* WANDERLEY; FAVARETO, 2013) e o marco jurídico (Decreto Lei nº 311 de 2 de março de 1938, que institui a distinção oficial entre o "rural" e o "urbano", válida até hoje para as classificações do IBGE. Na realidade, não encontramos aí nenhuma definição sustentada em critérios objetivos, mas apenas o estabelecimento de que as sedes dos municípios sejam consideradas como espaço "urbano". Como destaca Veiga (2003), é dessa lei que se originam as distorções impostas à população dos pequenos municípios, de acordo com os interesses das administrações municipais, já que fica à cargo das Câmaras de Vereadores estabelecer os limites entre os territórios "rurais" e "urbanos". Tão pouco o esperado estatuto das cidades resolveu essas distorções por não apresentar uma definição sobre o que vem a ser "cidade".

O avanço das relações de dominação no território nacional foi, assim, um movimento de dominação da cidade sobre o campo. Esta concepção foi se tornando cada vez mais forte na medida em que foi se aprofundando, com a industrialização do país, a associação cidade-progresso *versus* campo-atraso. O rural foi sendo visto, cada vez mais, como o espaço do antigo e do incivilizado, um entrave ao progresso e à modernidade urbana. Era reconhecido como o local das forças arcaicas que deveriam ser superadas com os avanços dessa modernidade. Neste contexto, as características apontadas como próprias ao "mundo rural" passam a ser incluídas nos grandes projetos de desenvolvimento nacional do século XX, inclusive os projetos progressistas, como um entrave a ser eliminado. Entrave a quê? A uma determinada representação de modernidade que informava (e ainda informa) os projetos de desenvolvimento elaborados por agências internacionais e nacionais, desde órgãos do Estado brasileiro até atores globais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, entre outros. Essa representação se traduz, via de regra, pela difusão de um modo de vida avaliado pela capacidade de consumo e, consequentemente pautado por uma base monetária (renda familiar) semelhante a que serve de medida para o padrão de vida urbano.[2] Mas pouco se sabe sobre o interesse dessa população rural em ter alterados os seus modos de vida na direção que os "projetos de desenvolvimento" indicavam. Na intelectualidade, também não cabia questionar o "desenvolvimento", palavra quase mágica carregada de "boas intenções". Como observou José de Souza Martins, partindo da definição do rural pela ótica da escassez, da falta e do atraso, constituiu-se uma

2 Em uma ampla revisão bibliográfica sobre o impacto do Pronaf no modo de vida de seus beneficiários, constatou-se que o principal critério de avaliação dessa política pública consiste na renda monetária gerada pela venda da produção agrícola familiar (Cf. Carneiro e Palm, no prelo).

sociologia rural baseada muito mais na imagem criada pelos sociólogos sobre como o rural e seus habitantes deveriam ser do que na análise do modo de ser e de fazer das populações tidas como rurais (MARTINS, 2000).

Contudo, não se pode dizer que essa visão hegemônica não tenha apresentado brechas para visões alternativas. Entre as décadas de 1940 e 1970, a realidade rural passou a ser objeto específico de estudos que abriram novos caminhos para a compreensão de seus problemas e questões particulares. Tiveram grande importância na construção desta outra perspectiva autores como Antonio Candido, Maria Isaura Pereira de Queiroz e o supracitado José de Souza Martins, que se dedicaram a reconhecer as mudanças que ocorreram especificamente no meio rural como decorrentes do processo de urbanização e industrialização do país nos quais estavam amplamente concentrados os esforços públicos e a maioria dos intelectuais, inclusive alguns de esquerda. Chamaram a atenção para as transformações dos modos de vida e para os processos de resistência e adaptação das populações rurais nos novos tempos, abrindo espaços para uma perspectiva para além da noção de 'entrave ao progresso'. Maria Isaura Pereira de Queiroz, por exemplo, se recusou a seguir os cânones de sua época. Abandonando a abordagem normativa e programática predominante na Sociologia de então, ela desloca o foco de atenção para personagens como os camponeses, os sitiantes, os beatos, os cangaceiros, os coronéis, menosprezados pela intelectualidade. Com isso, abre uma nova perspectiva que se distingue daquela vista através das lentes da modernidade que propunha intervenções com base em modelos criados por pesquisadores. Talvez tenham sido ela e Antonio Candido os primeiros a pensar a mudança social no Brasil a partir de dentro dos grupos sociais, resguardando e evidenciando, dessa maneira, a capacidade de mudança e de intervenção dessas categorias sociais mais desfavorecidas.

Surgem a partir daí outras abordagens que vão definir o rural não mais a partir de uma visão negativa, pautada nas representações sociais engendradas no espaço urbano, mas baseando-se em sociabilidades e modos de vida específicos. Neste entendimento, "rural" e "urbano" não são mais vistos, exclusivamente, como polos opostos, mas como ambientes diferenciados e interdependentes que se influenciam mutuamente e que abrigam uma grande diversidade. Na sociologia rural contemporânea, no Brasil e no mundo, ficam cada vez mais patente as limitações da compreensão do rural como o negativo-oposto do urbano ou como espaço que abriga um modo de vida fadado ao desaparecimento. Abordagens como a do "renascimento" do rural (KAYSER, 1990); da ruralidade em rede (MURDOCH, 2006); da virada cultural como chave para a reconstrução deste espaço (CLOCKE, 1997), entre outras, são expressão de outras formas de olhar para o rural respeitando suas dimensões relacionais e idiossincrasias. Não é nosso intuito aqui percorrer estas perspectivas, mas reconhecer que todas concorrem para um obje-

tivo comum de questionar a representação dos "mundos rurais" como atrasados e a dualidade a ela subjacente.[3]

Apesar disso, ainda predomina em projetos de desenvolvimento no Brasil uma visão calcada na hierarquia entre campo e cidade que compreende o rural como espaço a ser transformado, "desenvolvido". Ainda que a palavra "subdesenvolvimento" não faça mais parte do léxico sociológico, a hierarquia que se estabeleceu entre os universos assim classificados permanece operante. A hegemonia desta visão produziu efeitos diretos e nocivos para as condições de vida da população rural como, por exemplo, a naturalização sobre a precariedade da estrutura de serviços no campo, a ponto de que a existência de serviços e de infraestrutura é considerada, para alguns, critério de "urbanização". Quando essa escassez é superada o espaço deixa de ser rural. Do mesmo modo, essa visão modernizadora é responsável pela elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento rural focadas no modelo agro-empresarial, entendido como expressão de progresso e de modernidade, o que tem contribuído para reforçar a concentração fundiária e aprofundar as iniquidades sociais, aumentando a incidência de pobreza em uma população composta principalmente por agricultores pobres, e instituindo o êxodo rural como única alternativa.

Na contramão dessa percepção, pesquisas têm registrado uma grande variedade de atividades econômicas, culturais e sociais no meio rural brasileiro o que, por si só, questiona os critérios normalmente utilizados para enquadrar esses espaços ou modos de vida em uma categoria unificadora. Percebe-se que esse "rural contemporâneo" se expressa por inúmeras maneiras de viver, de trabalhar e de se relacionar com o "não-rural", de modo que categorias assim definidas se tornam vazias de significado. Com isso não queremos dizer que o rural acabou ou que não guarda mais sua especificidade, ao contrário, a heterogeneidade dos universos sociais contidos em espaços classificados como "rurais" nos orienta à cautela no uso dessa noção que guarda um sentido único e homogeneizador.

Antes de prosseguir faz-se necessário reconhecer algumas das diferentes possibilidades de uso da categoria rural de modo a contribuir para a operacionalização mais acurada do termo que possa articular-se aos usos administrativos e/ou sociais sem perder o rigor.

"Rural": diferentes usos, diferentes significados

Um dos problemas que dificulta a definição ou a delimitação do rural é a referência bastante recorrente a realidades ou experiências traduzidas em características

3 Essas abordagens são objeto de análise da disciplina "Rural e Ruralidade na Sociedade Contemporânea" ministrada por Maria José Carneiro, no CPDA, e da qual as reflexões desse capítulo originaram.

empíricas, ao mesmo tempo subjetivas e carregadas de valores. Quando, em nossos estudos, recorremos – de maneira muitas vezes impensada – à categoria "rural", raramente nos dedicamos a esclarecer o sentido que estamos atribuindo a ela, cabendo a cada leitor traduzi-la de acordo com suas próprias experiências e imagens, muitas vezes pautadas em definições que datam do início do século. Trata-se, portanto, de uma representação social que expressa percepções pautadas na dualidade e na oposição rural-urbano construídas historicamente ao longo do processo de modernização industrial da sociedade ocidental.

Entre essas representações, destaca-se a associação, quase que consensual, entre o rural, o agrícola e o "tradicional", em oposição ao urbano, industrial e "moderno". Essa dualidade que, para Martins (1981), é fruto da ambiguidade originária da Sociologia, acabou por reduzir a Sociologia Rural à sociologia da atividade agrícola ou, mais especificamente, à "sociologia do desenvolvimento da agricultura", já que muito dos estudiosos desse campo se voltaram para a análise do rural a partir da perspectiva da modernização da agricultura e das relações de trabalho. Essa razão dualista, contudo, não é neutra; ela possui um compromisso político a ser colocado em xeque para sua superação.

Refletindo sobre o estatuto sociológico da categoria rural, entendemos ser necessário distinguir os diferentes usos possíveis dessa noção, como primeiro passo para desvelar o significado que nos pode ser útil em um dado momento e, assim, evitar as descrições empíricas mais próximas das representações sociais do que de um conteúdo analítico. Podemos tomar, como ponto de partida para avançar nessa discussão, a proposta de Jollivet (1997) que reconhece três possibilidades de uso da categoria rural. Inicialmente, ele distingue o uso administrativo que serve a objetivos institucionais de gestão territorial, com fronteiras mais ou menos marcadas e politicamente significativas. Essa distinção se aproxima do que Mormont (1989) qualifica de "categoria operacionalizada" e do que Bourdieu (1993) entende por "categoria realizada" ao se referir ao uso da categoria família pelas agências estatísticas e governamentais. Em outros termos, trata-se do uso da categoria rural para fins da administração pública, orientando ações e normatizações.

A segunda possibilidade é qualificada por Jollivet como morfológica**,** ao mesmo tempo geográfica e sociológica**,** ao se referir a uma distinção observável tanto no plano espacial quanto na composição social da população. Esta perspectiva, baseada na observação e traduzida em descrições empíricas, tem como consequência o reconhecimento de dois 'rurais': em um extremo, um rural essencialmente agrícola (que os franceses chamam de "rural profundo") e, em outro, o rural "urbanizado" que traria a presença de "traços das cidades", seja pela presença de indústrias, seja pelo tipo de habitação. Reconhecendo os limites dessa classificação, já que esta pode passar a impressão que há uma 'naturalidade' na delimitação dos espaços rurais, Jollivet

considera que essas distinções físicas são produto da história e da geografia do país, tendo um papel importante nas formas de organização e intervenção do Estado. Em nossa visão, contudo, caberia distinguir o uso geomorfológico do uso sociológico quando essa categoria assumiria o estatuto de categoria analítica.

Finalmente, a terceira dimensão do rural, que "ultrapassa em muito o aspecto propriamente pragmático e instrumental (...) é expressão de uma representação coletiva historicamente construída entre uma população e seu território e, assim, faz parte das representações coletivas que fundam a identidade nacional" (11-12). São as formas através das quais as pessoas entendem as continuidades e rupturas entre o rural e o urbano; as formas como se entende socialmente o que é o rural na sua dimensão vivida pautada na experiência. Nesse uso, essa categoria serviria de referência para orientação dos indivíduos, assim como na classificação nos (e dos) espaços e nas (e das) relações sociais.

Esse modelo pode nos ser útil para ajudar a construir outro que seja mais apropriado à nossa realidade. Para tanto, entendemos ser importante manter a distinção entre, de um lado, o uso da noção "rural" como "categoria administrativa", no sentido de sua operacionalização nas políticas públicas e como "categoria nativa" elaborada com base em nossos processos históricos e *inculcada* (usando uma terminologia de Bourdieu) nos indivíduos pelo processo de socialização, de outro lado, seu uso como "categoria analítica" que nos propõe uma chave de compreensão dos processos sociais em curso. Mas, reconhecemos que a função analítica de "rural" é problemática ou limitada na medida em que, como vemos, trata-se de uma categoria sem valor heurístico, sua dimensão relacional se impõe ao rigor conceitual.

Rural como categoria analítica: historicidade e ressemantização

É prudente considerar que a realidade de hoje de nosso país é bastante distinta daquela que serviu de referência para os primeiros estudos do meio rural, muito marcados pelo modelo empirista funcionalista da sociologia americana da primeira metade do século XX. Sorokin e Zimmerman organizaram, em 1929, "Principles of rural-urban sociology", um livro síntese sobre sua pesquisa sobre a relação rural-urbano, que se tornou um marco na sociologia rural por muitas décadas. Anos depois, publicaram "A systematic source book in rural sociology" que inclui um artigo, muito referenciado ainda hoje pelos sociólogos rurais, traduzido no livro "Introdução Crítica à Sociologia Rural", organizado por José de Souza Martins. Para esses autores, o desaparecimento do rural pela força da urbanização seria uma decorrência natural e inevitável da modernização da sociedade, daí a necessidade de se estabe-

lecer um parâmetro sobre o que seria o "tipicamente rural", não só para entender a mudança que se processaria, mas também para indicar os caminhos dessa mudança. Muitos dos esforços de entender e classificar nossa ruralidade ainda são sustentados na chave interpretativa desses autores.

Para Martins (1981), o dualismo presente nesse tipo de formulação não pode ter solução estritamente no âmbito do conhecimento. É preciso reconhecer os objetivos políticos desta ambiguidade, reconhecer que ela atende às necessidades de auto explicação da sociedade capitalista. Entretanto, esta ambiguidade tende a resolver-se *também* no nível do conhecimento na medida em que a Sociologia parte para um questionamento das dicotomias que a perpassam. Esta análise nos leva a refletir sobre a coprodução entre política e ciência (JASANOFF, 2006): poderíamos dizer que a política, atrelada aos processos relativos ao meio rural, interfere também na produção do conhecimento sobre esses processos. Por outro lado, as dinâmicas da própria produção do conhecimento, informada em muito pelas questões da política, podem também interferir nos processos políticos. É nessa direção que entendemos a referência frequente à noção de desenvolvimento, e sua dimensão política, na produção sociológica sobre o rural. No caso da sociologia rural, há uma miríade de fortes questionamentos sobre a oposição rural/urbano que procuram desbancar as concepções pautadas na dominação do urbano sobre o rural e, assim, agir politicamente no sentido de diminuir estas iniquidades.

Na visão de Martins (1981), para que seja possível superar esta visão dualista, que se autolegitima como "neutra", é fundamental partir de uma visão de ciência menos cientificista e mais histórico-materialista. Parte da empreitada sugerida pelo autor seria, assim, realizar um questionamento das bases históricas das mais recorrentes significações do rural. Esta seria uma maneira de abrir espaço para novas significações mais adequadas à construção de políticas mais justas e análises mais adequadas.

O trabalho de Wanderley e Favareto, intitulado "*A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e elaboração de políticas públicas*" (2013), se dedica justamente a esta tarefa. Destacamos três ideias centrais que os autores corroboram a partir de uma revisão da literatura brasileira, realizando uma análise das implicações das diferentes visões sobre as políticas públicas para, a partir daí, aprimorar os conceitos. 1) O rural é uma categoria historicamente enraizada e, portanto, deve ser vista de maneira contextualizada e relacional; 2) A ruralidade brasileira é dotada de ampla heterogeneidade e esta tem que estar bem visível para que as políticas públicas possam contemplá-la adequadamente; 3) O rural ocupou historicamente uma posição periférica no projeto de desenvolvimento brasileiro, o que gerou um certo vazio institucional a ser superado.

Wanderley e Favareto recorrem às principais correntes dos estudos rurais no mundo a fim de gerar uma concepção mais complexa, articulando critérios estrutu-

rais e funcionais com critérios relacionais. Identificam, assim, três implicações desta visão mais complexa. 1) o rural não pode ser pensado como espaço isolado; sua relação com o urbano é fundamental para compreendermos suas dinâmicas nas sociedades contemporâneas. Os espaços rurais e urbanos são reconhecidos historicamente como distintos, mas sua interdependência é geradora das descontinuidades. 2) As distinções entre rural e urbano não são sempre as mesmas, elas variam de acordo com as sociedades. 3) O projeto de desenvolvimento rural não pode ser pensado de maneira isolada, tem que estar incluído em um projeto de sociedade.

Esta visão sobre "rural" requer, portanto, uma ampla contemplação de sua construção histórica, específica a cada sociedade. A singularidade dos espaços/sociedades/mundos rurais brasileiros está ancorada na sua dimensão histórica, o que exige evitar uma tipologia meramente técnica que não leve em conta as relações e processos sociais que marcam estas especificidades. No caso do Brasil, é importante reconhecer que as questões relativas aos temas rurais têm sido relegadas historicamente a um segundo plano, sendo muitas vezes referenciadas como próprias a relações arcaicas que remetem ao período colonial, fazendo com que tivessem pouca expressão nos projetos de desenvolvimento implementados pelo Estado ao longo dos anos.

Mas é importante também refletir sobre as implicações políticas e sociais deste tipo específico de rearticulação teórica. O texto de Wanderley e Favareto, promovido por uma agência de desenvolvimento, visando a elaboração de uma tipologia que expresse a diversidade da ruralidade brasileira em um contexto de maior dinamização das relações rural-urbano, articula as mais recentes tendências da sociologia rural contemporânea. Neste diapasão cabe perguntar: Qual o sentido de se tentar estabelecer uma tipologia com bases nas análises mais recentes sobre o mundo rural? Qual a sua operacionalidade e quais são os entraves em sua aplicação?

Limites e possibilidades de uma tipologia para o "rural"

Sabemos que qualquer sistema classificatório serve a determinados fins. Importante ter em mente, portanto, que as categorias classificatórias são construções da mente humana e, como tais, são produtos da sociedade, mas não guardam uma relação causal imediata com a realidade observada, nem resultam, obrigatoriamente, de uma necessidade utilitária como já lembraram Durkheim e Mauss (1981) e Lévi-Strauss (1989). O esforço de classificação, presente em toda sociedade e tão antigo quanto a própria existência humana, resulta em sistemas arbitrariamente construídos, mas não se confundem com a sociedade (DUKHEIM e MAUSS, 1981). Nesse sentido, temos de ter claro nas nossas mentes que uma tipologia ou

uma classificação não será nunca expressão do que encontramos na realidade. Elas serão sempre uma abstração que, apesar de não se referirem à realidade empírica observada, são construídas em conformidade com esta, encontrando nas relações sociais apenas a matéria-prima para essas construções abstratas, como argumenta Lévi Strauss (1970). Esse mesmo autor chama a atenção para a necessidade de se buscar o significado dos fatos e das relações sociais na sua posição na totalidade, já que cada parte não pode ser entendida isoladamente. Daí a dificuldade de centrar a definição de "rural" em traços ou características isoladas e descontextualizadas, ou em "tipos" que se não se comunicam.

Mas, por outro lado, temos de considerar que os princípios que sustentam uma ordem classificatória são, em certa medida, definidos dentro de um campo de disputa político-cultural de legitimação. Ao ser legitimada, uma dada estruturação pode assumir um lugar de "realidade" e de "verdade" tanto para o senso comum como para um campo específico de conhecimento. É neste sentido que a tentativa de articular as formas de compreensão do rural das mais recentes inovações da sociologia rural contemporânea, já atravessadas pela crítica ao rural como atrasado e pela historicidade do conceito, pode ser útil na elaboração de tipologias mais adequadas politicamente. Ou seja, mesmo reconhecendo o necessário grau de arbitrariedade de qualquer tipologia, a reflexão sobre o rural como categoria analítica pode auxiliar a elaboração de uma tipologia administrativa do rural que seja mais adequada a nossa percepção da ruralidade no país.

Mas é importante fazer uma ressalva: entendendo que as tipologias são uma aproximação abstrata da realidade e que não podem se confundir com ela, até que ponto seria útil um sistema tipológico sustentado em traços empiricamente observáveis? Até que ponto esse sistema não estaria fadado a cair por água abaixo sempre que encontrarmos uma realidade que não se encaixe em nenhum dos tipos ou não apresente todas as características relacionadas pelo modelo assim construído? Como classificar aquela realidade que fica no interstício dos tipos, que apresenta algumas ambiguidades, misturas de tipos? Correríamos o risco de produzir uma tipologia infindável nessa tentativa de construir um mapa do tamanho da realidade.

Para lidar com esse problema temos de ter em mente que a abordagem e a interpretação da realidade pressupõem a escolha de uma estruturação teórica que irá definir os princípios de articulação entre os componentes do modelo de maneira a nos orientar na aproximação e interpretação de um conjunto de relações sociais em um dado espaço ou universo social. Nesse sentido, não haveria um sistema de classificação mais verdadeiro que outro, como bem apontam Wanderley e Favareto. Tratam-se de alternativas que irão orientar nosso olhar de maneira a enfatizar ou, ao contrário, a menosprezar determinados aspectos da realidade. As classificações servem, portanto, a determinados interesses já que a essa forma de perceber a realidade encontram-se,

normalmente, associadas práticas e propostas de intervenção. Nessa direção, é bastante ilustrativa a abordagem dos autores. Selecionando como eixos estruturantes de uma tipologia, duas variáveis sínteses – os fatores de enraizamento (acesso aos recursos produtivos, patrimoniais e culturais e as referências de pertencimento comunitário) e os fatores de integração (acesso a bens e serviços que permitem superar o isolamento produzindo um sentimento de pertencimento, como cidadãos), Wanderley e Favareto propõem distinguir as diferentes situações de ruralidade em: a) o rural empobrecido; b) o rural socialmente vazio e c) o rural como espaço de vida e de trabalho. Essa tipologia, ainda que assumidamente preliminar, traz uma importante contribuição ao debate ao explicitar a partir de onde (qual o ator social privilegiado) se está falando (ou observando) e qual objetivo (político) que essa tipologia pretende alcançar.

Aceitar a relatividade de uma classificação tipológica não significa, porém, abolir o rigor conceitual e metodológico, mas aceitar os limites do conhecimento sobre a realidade. É importante deixar clara a impossibilidade de produzir um sistema de classificação universal e definitivo sobre o rural e o urbano sem cair nos riscos, seja de uma generalização simplificadora, seja de uma especificação tão detalhada que perca capacidade de diálogos com outros contextos. A ideia de conjunto ou totalidade aqui é fundamental, pois é o escopo mais abrangente que a tipologia deve abarcar e deve sempre ter em mente. Não podemos, portanto, esquecer os fins que motivam uma classificação para reconhecer os seus limites de uso e a potencialidade de sua operacionalidade visando esses fins.

Contudo, normalmente, o que acontece é que os motivos que orientam um esforço de classificação e as escolhas feitas nem sempre são revelados, dando margem a uma leitura positivista da abordagem teórica, como se esta correspondesse à realidade em si mesma e, portanto, fosse "mais verdadeira" do que outras. Em um esforço de pesquisa que contenha uma perspectiva operacional, é preciso considerar que a cada tipo de escolha que fazemos, ganhamos e perdemos algum aspecto da capacidade de compreensão da sociedade. Resta-nos definir com clareza e transparência, a posição teórica e os interesses que guiam todo e qualquer esforço classificatório para que outros pesquisadores, gestores ou agentes sociais possam compreender as bases da classificação implementada e avaliar se ela serve ou não aos objetivos em questão em cada caso e, principalmente, suas implicações políticas.

Entendemos, assim, que o trabalho de se construir um modelo classificatório sobre o rural deve conter uma dimensão de reflexividade integrada no processo de pesquisa, uma dimensão de posicionamento face à sociedade quanto aos interesses e objetivos que guiam o nosso esforço de compreensão e quanto à nossa lente de análise. É o que acontece, geralmente, nas tentativas de compreensão das dinâmicas rurais que acabam se orientando para o debate sobre um tipo de desenvolvimento necessário. A ideia de desenvolvimento é encontrada, algumas vezes subjacente,

outras nem tanto, na maioria dos textos analíticos sobre temas rurais. Caberia perguntar: Qual o significado de se associar essas duas noções? Quais as implicações sociológicas e políticas dessa associação? De que desenvolvimento se está falando?

Considerações finais

As ressalvas aqui apresentadas sobre os limites de toda e qualquer classificação não podem incorrer em um abandono da categoria rural em nome de outras categorias menos atravessadas pela divisão prévia dos espaços. Entendemos que a noção de rural possui uma materialidade a ser disputada e uma importância política que seria negligenciada se optássemos por basear nossos esforços analíticos em outros termos. Recomendamos neste sentido não o abandono da categoria, mas a constante atenção sobre seus significados, numa reflexão contínua e vigilante. Nesse sentido, caberia perguntar, a cada esforço sociológico de compreensão, definição ou classificação de dinâmicas, processos, atores etc. "rurais", para que serve? A quem serve (Instituições? Governos? Atores sociais?)?

Na esteira de Wanderley e Favareto (2013), entendemos que uma tipologia deve ser vista como uma chave de leitura que permite uma aproximação do que está sendo focado, mas que nunca deva se colocar como uma matriz fechada, engessada, que se impõe aprioristicamente a todo o universo que nossas representações levam a classificar como "rural", seja o uso da categoria analítico ou administrativo.

E aqui nos defrontamos com uma mais uma dificuldade: construir uma tipologia do rural implica que identifiquemos algo como "rural". E é nessa classificação primeira que são acionadas representações ou pré-noções que raramente são esclarecidas ou mesmo identificadas, muitas vezes mais próximas a categorias nativas do que a categorias analíticas. Para construirmos uma tipologia do rural teríamos de, anteriormente, fazer uma reflexão sobre o que consiste isso que estamos chamando de "rural" e que está implícito no nosso texto. Trata-se de um espaço? De universos sociais específicos (o que alguns autores chamam de "sociedades rurais", "mundo rural", "meio rural, etc.")? De modos de vida? São todas questões com uma grande variedade de respostas que precisam ser reatualizadas a fim de esclarecer o debate.

Entendemos ser necessário definirmos, antes de tudo, o estatuto sociológico dessa categoria. Caso contrário, corremos o risco de carregarmos junto conosco no esforço de classificação todas as pré-noções que foram impregnadas durante os processos de sua construção histórica e sociológica. Não imaginamos que possamos "limpar" essa categoria (rural) dessas pré-noções, mas entendemos que ao fazer emergi-las teremos mais clareza sobre o que estamos falando, de maneira a tornar mais evidente as implicações e as consequências analíticas e classificatórias.

É preciso, portanto, como aponta Martins (1981), desconstruir em sua base a visão dualista que embasa os processos de dominação. A Sociologia Rural se apresenta como um ator importante tanto na construção quanto na desconstrução desta perspectiva. Martins argumenta que a relação intrínseca entre as formas de saber e os compromissos sociais e políticos é particularmente articulada na sociologia rural. A separação entre rural e urbano que fundamentou a disciplina tornando possível o recorte de seu objeto faz parte de uma racionalidade imbricada à empresa capitalista e seus compromissos ideológicos. Nesta medida, as concepções dualistas de rural e urbano são, segundo o autor, conforme exposto anteriormente, fruto de um contexto histórico específico que corroborou esta visão enquanto mais "próxima à realidade" do que as outras, com o objetivo ideológico de permitir a dominação deste espaço no contexto de expansão da racionalidade capitalista. Esta crítica à razão dualista perpassa toda a argumentação de Wanderley e Favareto (2013) que também a refutam reiteradamente, desnaturalizando-a.

Dada esta desnaturalização, os autores propõem, a construção de uma categoria de rural relacional e historicamente enraizada. O objetivo dos autores é, portanto, contribuir com uma nova formulação histórica do conceito de "rural" dotada de conteúdos e compromissos políticos. Os autores não estão sozinhos nesta construção, mas fomentam o debate ao mesmo tempo em que são alimentados por um trabalho social de construção de uma nova concepção de rural em curso a partir da redemocratização do país e gestada neste ambiente, conforme apontam em suas palavras:

> "A nova concepção de desenvolvimento rural se opõe a essa visão tradicional e dominante. Ela foi gestada e consolidada graças ao ambiente de democratização da sociedade, que se implantou com o fim dos governos militares e, sobretudo, com a promulgação da Constituição de 1988, que fortaleceu as organizações sociais rurais, favoreceu o debate crítico sobre o modelo dominante e estimulou a criação de espaços de cooperação entre intelectuais, instâncias governamentais e movimentos sociais." (WANDERLEY; FAVARETO, 2013, p. 459)

Esta nova concepção foi elaborada, portanto, na interação entre estes três espaços, os quais poderíamos traduzir como Estado, Ciência e Sociedade e trata-se de um trabalho constante que se refaz a cada contexto histórico. O discurso sobre o rural (ou sobre as clivagens entre rural e urbano) e as formas de ação sobre estes espaços são dois lados da mesma moeda. Há uma relação intrínseca entre as dimensões sociais, políticas e culturais e o discurso sobre o rural no Brasil, demonstrando que o discurso é na verdade parte destas dimensões, sendo assim dotado de materialidade. Daí a importância de termos o cuidado de reconhecer sempre as bases e consequências da concepção de rural utilizada em nossos trabalhos acadêmicos, nas

ações do nosso cotidiano ou no diálogo com movimentos entre outros atores sociais. Na realidade, as categorias analítica, administrativa e nativa se entrecruzam e cabe a nós enquanto pesquisadores reconhecer de perto estes entrecruzamentos. Fica assim, uma abertura para maiores reflexões sobre as possibilidades de diálogo entre o rural como categoria nativa ou analítica.

Referências bibliográficas

BOURDIEU, P. "A propos de La famille comme catégorie réalisée". *Actes de la Rechercheen Sciences Sociales*, n. 100, 1993.

CLOCKE, P. Country Backwater to virtual village. Rural studies and "the cultural turn". *Journal of Rural Studies*, v. 13, n. 4, 1997, p. 367-375.

DURKHEIM, É.; MAUSS, M. Algumas formas primitivas de classificação – contribuição para o estudo das representações coletivas. *In*: Mauss, M. *Ensaios de Sociologia*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1981.

GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Ed. UNESP, 1991

HIDE, J. *The Thunen model as a paradigma for rural development*. Clemson University, 1999. Disponível em: <http://www.faculty.washington.edu/Krumme/450/thunen.html>.

JASANOFF, S. (Org.). *States of Knowledge*. The co-production of science and social order. Londres e Nova York: Routledge, 2006 [2004].

JOLLIVET, M. Vers une ruralité post industrielle. *In*: Jollivet, M. *Pour une Science Sociale à travers champs*. Paris: Arguments, 2001 [1997].

KAGEYAMA, Â. *Desenvolvimento rural. Conceitos e aplicação ao caso brasileiro*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008.

KAYSER, B. *La renaissance rurale*. Paris: A, Colin, 1990.

LÉVI-STRAUSS, C. *O pensamento selvagem*. Campinas: Papirus, 1989.

_____. *Antropologia estrutural*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1970.

MARTINS, J. de S. As coisas no lugar. *In*: Martins, J. de S. (Org.). *Introdução crítica à sociologia rural*. São Paulo: Hucitec, 1981.

_____. O futuro da sociologia rural e sua contribuição para a qualidade de vida rural. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 15, 2000, p 5-12.

MORMONT, M. Vers une redéfinition du rural. *Recherches Sociologiques,* v. XX, n. 3, 1989.

MURDOCH, J. Networking rurality: the emergente complexity in the countryside. *In*: CLOCKE, P. *et al.* (Orgs.). *Handbook of Rural Studies*. Londres: Sage Publications Ltda, 2006.

PAHL, R. E. The rural-urban continum. *Sociologia Ruralis*, v. VI, n. 3-4, 1966.

RAYMOND, W. *O campo e a cidade*. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

SOROKIN, P. A. & ZIMMERMAN, C. C. *Principles of Rural-Urban Sociology*. Nova York: Holt, 1929.

_____; GALPIN, C. J. *A systematic source book in Rural Sociology*. Minneapolis: University of Minnesota, 1932.

_____. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. *In*: Martins, J. de S. (Org.). *Introdução crítica à sociologia rural*. São Paulo: Hucitec, 1981.

THOMAS, W. *Social behavior and personality. Contributions of W. I. Thomas to theory and social research.* Nova York: Social Science Research Council, 1951.

TORRES, J. C. O. *O Homem e a Montanha. Introdução ao estudo das influências da situação geográfica para a formação do espírito mineiro*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

VEIGA, J. E. *Cidades imaginárias. O Brasil é meno surbano do que se calcula*. São Paulo: Editores Associados, 2003.

WANDERLEY, M. N.; FAVARETO, A. A singularidade do Rural Brasileiro: Implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. *In*: MIRANDA, C.; SILVA, H. (Orgs.). *Concepções da ruralidade contemporânea*: as singularidades brasileiras. Brasília: IICA, 2013.

WILLIAMS, R. *O Campo e a Cidade. Na História e na Literatura*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. The Country and the City. Oxford University Press, 1973.

Apontamentos sobre a historicidade dos sistemas agrícolas latino-americanos

Hector Alimonda

Este texto tem sua origem em uma aula preparada em 2015 para um curso virtual do Programa Latino-americano de Educação à Distância (PLED). Por um convênio com a Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires, o PLED tinha organizado um "Diplomado em Geopolítica Latino-americana", oferecido como curso avulso de nível de pós-graduação, com um semestre de duração. Um bom critério do PLED foi conceber esse curso como uma introdução a problemáticas estratégicas da região latino-americana, e não apenas espaços mais etéreos, onde com frequência navegam as propostas da análise internacional. Oferecemos, no marco desse projeto, um curso sobre agricultura latino-americana: não foram poucos os alunos, formados em graduações em relações internacionais, que manifestaram nunca ter feito leituras sobre a agricultura latino-americana.

O curso foi oferecido em conjunto com o Dr. Facundo Martín García, professor de Geografia Agrária na Universidade Nacional de Cuyo. Ao mesmo tempo era desenvolvido um outro curso sobre a problemática dos recursos naturais não renováveis, a cargo dos professores José Seoane e Emilio Taddei.

O curso abrangeu uma pauta ampla, mesmo que limitada pelo espaço, de questões estratégicas, como a soberania alimentar, as políticas para a propriedade familiar, as tecnologias transgênicas, etc. Foi precedida da apresentação de uma perspectiva histórica da agricultura latino-americana, não com um sentido erudito, mas considerando que muitas das questões que estão hoje no horizonte dos debates sobre agricultura têm raízes profundas em nosso passado histórico, nas formas particulares em que se processou nossa incorporação no processo da globalidade imperial e suas consequências para os povos e as naturezas da região.

Justamente por esta causa, esta revisão histórica se detém quando se impõe o padrão produtivo da agroindústria pós-Revolução Verde, deixando aberto o espaço, então, para introduzir os debates contemporâneos. Sendo o destino deste texto integrar a presente coletânea, nos pareceu apropriado manter essa fisionomia original,

entendendo que outros colegas deverão apresentar competentemente reflexões sobre esses temas atuais.

Não teria sentido pretender desenvolver neste espaço limitadíssimo uma história das agriculturas latino-americanas. Porém, poderá resultar esclarecedor para quem se introduz nesse campo de reflexão uma referência a elementos dessa história que marcam fortemente o perfil estrutural das nossas sociedades e que definiram determinações decisivas sobre seus destinos.

Esta tarefa tem três pressupostos necessários. Em primeiro lugar, é tempo de examinar a trajetória dos sistemas agrícolas latino-americanos desde uma perspectiva que evite o finalismo histórico implícito nas noções de "desenvolvimento/ subdesenvolvimento". Não se trata de supor que a história latino-americana tem um sentido já definido, que seria o de reproduzir caminhos de desenvolvimento e de modernidade que teriam sido seguidos por sociedades mais desenvolvidas. A história agrária da nossa região apresenta repetidos "avanços" e "retrocessos", não pode ser entendida como um percurso orientado necessariamente para uma acumulação na direção do "progresso".

Em segundo lugar, esta história tem como marca definitória a inserção da região em um modelo de mundialização, já a partir do século XVI. A situação colonial americana deve ser vista como o reverso necessário e oculto da modernidade europeia, que se projetou para a hegemonia internacional a partir da subordinação dos povos, culturas e naturezas deste continente. Nossa história não se entende isolada dessa situação de colonialidade estabelecida já há mais de 500 anos. Claro está que isto não quer dizer que não existiram resistências e acomodações por parte dos dominados, nem que essa condição seja uma determinação fatal que explique todo e qualquer elemento dos nossos aconteceres.

Por último, digamos que com demasiada frequência o tratamento da agricultura latino-americana em perspectiva histórica se restringe às suas dimensões econômicas. Fizemos o intento de apresentar uma narrativa que enfatiza as dimensões de poder social sobre a natureza e sobre os humanos. A agricultura não será apenas um espaço de atividades econômicas, mas também o lugar de exercício e de constituição de poderes políticos em diferentes escalas, de relações sociais desiguais e da sua reprodução, da coexistência de sistemas simbólicos diferenciados em confluência ou oposição.

A herança das populações originárias

A ativa presença no começo do século XXI de mobilizações reivindicativas dos povos indígenas americanos indica que não será um anacronismo iniciar esta revisão historiográfica com referências ao passado pré-conquista, que está presente em diferentes dimensões da nossa contemporaneidade.

1) O passado da população humana do continente é um mistério em aberto, só se tem certeza de que abrange mais de 14.000 anos. Nesse tempo prolongado, as populações humanas se espalharam pela América, isoladas do resto da Humanidade. Desenvolveram formas originais de vida e de adaptação ao meio ambiente, sem ter contato com os humanos que habitavam o espaço euro-asiático-africano (provavelmente tiveram contato com a Oceania). Esta circunstância provocou neles uma particular vulnerabilidade quando a chegada da invasão europeia, por um lado frente à diferença cultural, mas muito especialmente em relação à invasão biológica representada pelos corpos dos conquistadores, a fauna e a flora que os acompanhavam e os vetores de doença por eles transportados.
2) Em todas as partes, nos mais diferentes ecossistemas, as populações originárias tinham obtido níveis satisfatórios de ajuste de necessidades e recursos em relação ao meio natural, regulados e pautados por contextos culturais autossuficientes (que foram desprezados pelo ponto de vista eurocêntrico dos colonizadores).
3) Esta adaptação bem-sucedida com o meio natural implicou na aquisição de notáveis conhecimentos sobre as naturezas locais, em um processo que a antropologia contemporânea (Lévy-Strauss) chamou "ciência do concreto", isto é, saberes práticos efetivos sobre a natureza, aplicáveis na vida material, na provisão de sustento, em práticas de saúde, e que se desenvolveram por fora dos dispositivos indicados pela ciência ocidental, que se pretende o único meio legítimo de obtenção de conhecimentos.
4) Com frequência, esse mundo indígena é idealizado, atribuindo a ele uma relação passiva, quase contemplativa em relação com a natureza. Isto não foi assim, e se comprova nas áreas de culturas mais complexas, como a andina e a mesoamericana, onde foram construídos grandes sistemas de obras públicas de intervenção sobre a natureza, facilitando práticas agrícolas ou ampliando áreas de cultivos (canais de irrigação, aterros nas montanhas, ilhas flutuantes, caminhos e depósitos, etc.). Existiu, por outra parte, uma notável acumulação de saberes agronômicos, capazes de agir competentemente inclusive em práticas de manipulação genética de espécies vegetais, como o milho e a batata (supõe-se que também em relação a espécies animais).
5) Também não se deve supor que esta convivência com a natureza não teve consequências negativas. No caso específico da cultura maia, cujo apogeu urbano se fecha oito séculos antes da chegada da invasão espanhola, se supõe a ocorrência de uma particular crise ambiental, quiçá provocada por excesso de carga de populações urbanas sobre ecossistemas frágeis. O

mesmo pode ter acontecido em outras grandes cidades de Mesoamérica, como Teotiahuacán, por causa da deflorestação e da desertificação de áreas.

6) Um caso que vale a pena destacar é a tradição andina dos arquipélagos verticais. Segundo práticas que preexistiam ao império inca, as comunidades andinas usufruíam de terras localizadas em diferentes alturas nas montanhas, e que em ocasiões incluíam também áreas da costa marina e das florestas amazônicas. Dessa forma, era possível a subsistência comunitária aproveitando a variedade de nichos ecológicos, cada um dos quais, especializado segundo capacidades naturais e necessidades comunitárias. Este sistema, em verdade, implicava em acordos políticos gerais de todas as comunidades em termos do estabelecimento de um ordenamento territorial coletivamente respeitado, já que só era viável contando com facilidades de trânsito acordadas.
7) Lembremos também que depois do trauma da conquista e das imposições coloniais, muitos povos indígenas sobreviveram em situação camponesa, mantendo de alguma forma usos e culturas tradicionais, mesmo que hibridizadas com as dos colonizadores. Mas a ocupação colonial não abarcou o conjunto do território continental, e muitos povos, em especial caçadores/recolhedores, continuaram com existências independentes. Em alguns casos, como nas planícies do sul e do norte, povos nômades viveram um florescimento civilizatório, a partir da incorporação do cavalo, que potenciou suas capacidades como caçadores e como guerreiros.
8) Este passado americano subsiste como um fértil gerador de mitos emancipatórios, mas também como fundamento de práticas discriminatórias e racistas.

A herança colonial

Depois da conquista, a América se insere em condição colonial no sistema internacional. Essa origem da colonialidade terá também características persistentes, expressadas nitidamente nos seus sistemas agrários.

1) Em primeiro lugar, a sociedade colonial estruturada depois da conquista terá uma extremada heterogeneidade e fragmentação. A população indígena está submetida política e socialmente, tutelada pela Igreja e com uma legislação especial. Em algum momento começa a importação de força de trabalho escrava da África. Configura-se assim uma sociedade onde as relações sociais de produção estão conformadas por critérios raciais, que distribuem aos indivíduos entre brancos, em regime assalariado, indíge-

nas, sujeitos à servidão e prestações de trabalho, e negros, em condição de escravos. Estes critérios hierárquicos dão origem a uma notável rigidez da estrutura social e cultural, e a uma dificuldade especial para estabelecer vínculos de comunidade a nível "proto-nacional".

2) Outro elemento a levar em conta é que neste regime colonial as cidades são centros administrativos, cuja prosperidade está assentada na continuidade do regime de exploração colonial. Não são, portanto, lugares de sociabilidade alternativa em oposição ao mundo rural, como poderia ter sido o caso na Europa Ocidental. Lembremos que em 1521 a monarquia espanhola esmaga a revolta dos "comuneros", e com ela o movimento de autonomia urbana no reino. Portanto, as cidades hispano-americanas são fundadas precisamente no momento da repressão e reação conservadora frente às autonomias urbanas.

3) Em termos gerais, a experiência colonial tem perfis diferentes na América espanhola e na portuguesa. As áreas centrais do império espanhol contam com abundantes populações indígenas, organizadas territorialmente ao redor da agricultura comunitária e acostumadas a participar, em posição subordinada, em ordens políticas inclusivas. Nestas regiões, com centro em Potosí e no norte mexicano, foram descobertas enormes jazidas de prata, e de ouro na atual Colômbia. Os espanhóis procederam a uma gigantesca operação do que hoje conhecemos como reordenamento territorial em volta desses centros mineiros. A legislação que definiu a condição dos povos indígenas os protegeu da exploração por parte dos privados, e os reservou como força de trabalho para as minas do Rei. Por outra parte, a concentração da população nos centros mineiros era enorme (Potosí chega a ser uma das cidades maiores do mundo no século XVII) e uma região de dimensões continentais se organiza a partir de produções subsidiárias para abastecer ao centro minerador. Salta e Jujuy produzem mulas, Quito têxteis e artigos de culto, Chile trigo, as missões jesuíticas erva mate, etc. O modelo produtivo que se impõe é a "hacienda", grande propriedade que emprega de forma permanente ou temporária a força de trabalho das comunidades indígenas. Será uma fonte fundamental de poder político e social a nível local e regional, e a partir dela se estabelece uma constelação de relações sociais de paternalismo e de dependência pessoal.

4) Portugal, por sua vez, teve uma sorte diferente à de Espanha, mas que se adequou muito bem com uma vocação que já tinha sido estreada nas ilhas do Atlântico (Açores, Madeira, Cabo Verde). Trata-se da plantação em grande escala de espécies tropicais, que foi se estendendo pela costa brasileira. Resultou muito difícil fazer os índios trabalharem, pelo que os

portugueses procederam a montar um sistema de captura e tráfico de escravos desde a África. Este sistema de plantação, onde Brasil foi pioneiro na América, virá a se implantar depois em outras áreas do continente. Suas características principais marcarão com grande persistência a história latino-americana: a) uma produção em grande escala estabelecida exclusivamente para exportação; b) caráter subsidiário e subordinado da produção para o que poderia ser chamado "mercado interno"; c) propriedades de grandes extensões (latifúndios); d) monoculturas de espécies exóticas (açúcar, algodão, café, depois bananas, o cacau nativo foi uma exceção) que se estendem sobre a aniquilação da biodiversidade originária, cuja destruição nem sequer é considerada como um custo; e) mecanismos repressivos ou extra-econômicos para manter cativa a força de trabalho. Em épocas posteriores, este modelo produtivo se estenderá para as ilhas do Caribe ocupadas pela Inglaterra, França e Holanda, e às colônias espanholas.

5) Não é demais assinalar que este estabelecimento em grande escala de formas produtivas claramente mercantis, empregando a melhor tecnologia produtiva e organizacional da época no mundo, se combinou com formas diversas de exploração compulsiva da força de trabalho. Esta circunstância manteve durante décadas os historiadores da esquerda latino-americana na polêmica sobre se o definitório eram as relações de produção (tese da colonização como "feudalismo") ou a orientação da produção para mercados internacionais (tese da colonização como "capitalismo").

A herança do período oligárquico

As independências não significaram transformações na estrutura agrária latino-americana, fora da abolição da escravidão na América hispânica. Os intentos de abolição da servidão indígena acabaram sendo revertidos. Em todo caso, houve uma desorganização dos fluxos comerciais estabelecidos, que só foram recuperados, sob novas formas, a partir de meados do século XIX. Nesse momento, América Latina se encontrou sujeita a uma nova situação internacional. A hegemonia da Grã Bretanha, como maior potência industrial, era acompanhada por novos meios técnicos de comunicação e transporte, que criavam pela primeira vez uma sistemática divisão internacional do trabalho entre núcleos industriais e áreas de fornecimento de matérias primas. A construção de navios de metal, de maior capacidade de carga e com propulsão a vapor, regularizou os serviços de transporte e produziu baixas entre sessenta e noventa por cento dos fretes. As estradas de ferro foram uma outra inovação decisiva, que permitiu aproximar a produção agrícola aos portos.

1) O capital britânico passou a realizar investimentos diretos em setores de transporte, comunicações e comercialização. Concentrou-se especialmente na Argentina e no Uruguai, pelo seu caráter de exportadores de produtos de clima temperado, já que o abastecimento de produtos tropicais vinha do seu próprio império. Outros países europeus também estiveram pre sentes com os seus investimentos. Na área do Caribe, México e América Central tiveram protagonismo os investimentos dos Estados Unidos.
2) Com as exceções de Chile e Brasil, a primeira metade do século foi especialmente perturbada por conflitos políticos sobre a constituição dos Estados Nacionais. Para meados do século, ao se consolidar a nova relação com o sistema internacional, os latifundiários que controlavam os recursos de exportação conseguiram hegemonizar um bloco de oligarquias que exerciam poderes locais a partir dos seus domínios agrários. Foram institucionalizados acordos políticos que regulavam as relações entre as oligarquias e estabeleciam preservação dos seus espaços de poder.
3) Em geral, os latifúndios se expandiram, açambarcando terras camponesas, indígenas e, em alguns casos, terras da Igreja. Também nesta época se realizaram campanhas militares contra povos indígenas autônomos, na Argentina, no Chile e no México, que ampliaram substancialmente os territórios de uso agropecuário.
4) A expansão exportadora argentina foi sem dúvida a mais notável da região, e esteve acompanhada pela constituição de um complexo exportador de cereais, de carnes e de lã, com tecnologias avançadas. A escassa população foi superada pela imigração europeia, com enormes impactos na urbanização, construção de infraestruturas etc. Foi também o caso do Uruguai e, em menor medida, do Brasil e da Colômbia com o café, todos países que mantiveram o controle nacional do seu setor exportador, associados com os capitais estrangeiros assentados nos serviços logísticos.
5) Em outros países, o próprio setor exportador foi constituído por capitais estrangeiros, dando origem às chamadas economias de enclave, agrícolas ou mineiras. Em condições práticas de extraterritorialidade, estes enclaves funcionaram sem efeitos em cadeia sobre o mercado interno ou sobre a dinâmica de desenvolvimento nacional. O único laço efetivo com a sociedade nacional era a incorporação de força de trabalho, mas com limitada massa salarial. Foi assinalada, em todo caso, a cumplicidade destes enclaves com a manutenção da baixa produtividade do setor camponês de subsistência, que permitiria um baixo nível de salários nos enclaves. Ao mesmo tempo, em termos sociais e políticos, estes enclaves constituem espaços de extraterritorialidade em relação com a jurisdição dos Estados Nacionais,

onde as empresas exercem atribuições de poder privado na ausência do poder público.

A crise dos regimes oligárquicos e as experiências de desenvolvimentos alternativos

A partir da revolução mexicana, iniciada em 1910, e durante várias décadas, estes regimes oligárquicos foram entrando em crise. A urbanização foi criando novos espaços e atores políticos, a integração territorial facilitou a constituição de mercados internos para uma indústria nacional, novas resistências no meio rural enfrentaram o poder dos latifúndios. Em conjunto, apareceram propostas de reestruturação agrária, que reorientavam a produção agrícola para o mercado interno, propondo a distribuição da propriedade e a incorporação de pequenos agricultores no consumo e incorporação de tecnologia.

Em alguns países, processos revolucionários provocaram modificações profundas nas estruturas agrárias. Foram os casos de México, Bolívia (que redistribuíram terras a favor de comunidades camponesas e indígenas) e de Cuba, que não tinha tradições comunitárias. Em 1954, uma invasão militar respaldada pelos Estados Unidos frustrou o projeto de transformação agrária na Guatemala. Nas décadas de 1960/70 se desenvolveram as experiências de reformas agrárias sob governos militares no Peru e no Equador, e a reforma agrária chilena, iniciada pelo governo democrata cristão de Frei e continuada pelo socialista Salvador Allende.

A Argentina peronista não realizou redistribuição de propriedades agrícolas, mas a exclusão da oligarquia do bloco de poder recortou seu predomínio. Foi sancionado um estatuto para os trabalhadores agrícolas, se reforçou o poder regulador do Estado através de agências e mecanismos, e o resultado foi uma expansão de pequenas e médias propriedades, com muitos arrendatários acedendo à propriedade de terras.

Não foi o caso do Brasil, onde os governos de Getúlio Vargas avançaram em legislação laboral urbana e na capacidade desenvolvimentista do Estado, mas sem agir no meio rural, mantendo intocado o poder das oligarquias.

Mesmo que as reformas não alcançaram os objetivos ambicionados, durante este período se constituiu efetivamente um mercado interno abastecido pela produção agrícola local, ao mesmo tempo em que se configurava uma marcada tecnificação e modernização dos latifúndios tradicionais, na direção da formação de um empresariado agrícola. Estes resultados, que podiam ter consequências positivas em relação às perspectivas de democratização social, foram absorvidos pela proposta da modernização conservadora.

A modernização conservadora

A noção de modernização conservadora se originou de um livro clássico da ciência política comparada, *As origens sociais da democracia e da ditadura*, de Barrington Moore Jr. Publicado na década de 1960, este livro objetiva, com grande criatividade e erudição, desenvolver uma análise comparativa dos papéis desempenhados pelas forças sociais agrárias na constituição dos sistemas políticos modernos. A hipótese central é que daí se derivam o caráter democrático ou autoritário dos diferentes modelos sociais de acumulação. Os autoritarismos (Japão, Alemanha, Itália, Espanha) seriam casos de modernização agrária protagonizada pelas classes dominantes tradicionais, sem rupturas revolucionárias nem alterações na estrutura da propriedade, e mantendo a subordinação social e política do campesinato. Por este caminho se processou a modernização dos sistemas agrícolas latino-americanos, incluindo a reversão dos intentos de Reforma Agrária vindos das décadas anteriores.

1) Por um lado, nesses anos houve uma grande expansão das exportações agrícolas latino-americanas, que entre 1960 e 1980 multiplicaram por cinco seu valor. É importante destacar que durante a década de 1980 estas exportações continuaram crescendo em volume (16%), mas seu valor diminuiu (-17%), em uma parábola perversa frequente na agricultura, seja para os países agroexportadores ou para os camponeses: o esforço produtivo aumenta o volume ofertado, e isso diminui os preços de mercado.
2) Por outro lado, se foi consolidando um mercado interno significativo para a produção agrícola, devido ao incremento demográfico absoluto, à importante urbanização do período, à estabilização de classes médias consumidoras e à uma transformação importante dos hábitos alimentícios. Entre 1960 e1990 se duplicou a população total da região, e a população urbana passou de 49% do total a 70%, um incremento de 200% em trinta anos.
3) Estes processos foram acompanhados por uma transformação substantiva do comércio agrícola e com ela a classificação, estandardização, tipificação, conservação, transporte especializado, desenvolvimento da indústria de processamento, financiamento e assistência técnica, etc. Os insumos tecnológicos e organizacionais passam a ser mais importantes no ciclo econômico agrícola que a terra e o trabalho. Cada vez mais, a agricultura passa a empregar insumos tecnológicos e a se vincular com as dimensões industriais, financeiras e comerciais do conjunto da sociedade. Com isso, a propriedade territorial como fonte de poder se esvazia, e se mantém fundamentalmente no nível local. Em termos econômicos, a agricultura depende agora de insumos industriais: máquinas e implementos agrícolas, pesticidas, fertilizantes, pacotes biotecnológicos, sementes etc. (para atrás) e indústrias de transfor-

mação, sistemas de transporte e de armazenagem, frigoríficos, depósitos, etc. (para frente). Sem que se tenham produzido modificações significativas em termos de estrutura da propriedade, o antigo padrão latifúndio/minifúndio tem sido substituído na dinâmica agrícola pelos complexos agroindustriais e agroalimentares. Estes complexos se organizam em cadeias de produção, onde a atividade agrícola é uma fase ou elo de uma sequência que começa com o abastecimento de insumos industriais e que continua com os mecanismos de processamento industrial e a comercialização. O rural passa a ser uma instância secundária de uma estrutura complexa de economia de escala, concentradora de poder e excludente em termos sociais.

4) Este novo modelo agrícola supõe uma reconfiguração territorial, implementada a partir de políticas públicas: expansão da fronteira agrícola, construção de obras públicas, como vias de transporte, desenvolvimento de fontes de fornecimento de energia, projetos de desenvolvimento agrícola e rural, política de preços e de créditos, etc. Em geral, estas políticas tiveram um perfil facilitador dos grandes investimentos de capital como protagonistas centrais da modernização agrícola, mantendo a subordinação ou a marginalidade da pequena produção.
5) Os desenvolvimentos tecnológicos e sua aplicação passam a ter um caráter decisivo para a continuidade de este novo modelo agrícola. Apesar da institucionalidade pública nesse setor (Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária – INTA na Argentina, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA no Brasil), o protagonismo está cada vez mais com o setor privado, basicamente transnacional, que acaba colonizando as práticas do setor público.
6) A implantação deste modelo se processou por uma transcendental presença de capitais transnacionais. A maquinaria agrícola e a indústria química de fertilizantes e pesticidas foram os primeiros setores de investimento direto, mas depois veio a expansão biotecnológica, incluindo a produção de sementes. A presença transnacional já era antiga em algumas atividades de exportação, como os cereais e as carnes na Argentina, mas continuou sua expansão em novos setores desenvolvidos nesses anos, como o complexo das frutas no Chile ou os produtos hortícolas produzidos no México para exportação aos Estados Unidos. Formaram-se complexos transnacionais a partir de produtos de tradição camponesa, como frangos e porcos, modificando hábitos de consumo e provocando crises das pequenas produções, forçadas a se integrar nesses complexos ou desaparecer.
7) Há mudanças fundamentais em relação com os sujeitos sociais destes processos, onde a oligarquia latifundiária tradicional tem se transformado em

empresariado agrícola, vinculado com a indústria e com o capital financeiro, com uma racionalidade de negócios substancialmente diferente.

8) As relações de produção nos complexos agroindustriais passam a ser assalariadas. Com frequência, os trabalhadores temporários são recrutados por contratistas, em condições de sobre-exploração. Há casos de pequenos produtores que conseguem acompanhar a modernização e vincular-se, com produção orgânica ou agroecológica, por exemplo, com nichos de mercado urbano. Mas a maioria dos pequenos produtores fica subordinada aos complexos, emigra para as áreas de fronteira ou abandona o campo e engrossa a precariedade urbana.

Referências bibliográficas

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Cidade do México: Siglo XXI, 1970.

CHONCHOL, J. *Sistemas agrarios en América Latina – De la etapa pre-hispánica a la modernización conservadora*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

FURTADO, C. *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*. Santiago do Chile: Editorial Universitaria, 1973.

MURRA, J. *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1975.

PENGUE, W. *La apropiación y el saqueo de la naturaleza – Conflictos ecológicos distributivos en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: Lugar Editorial, 2008.

Messianismo e mudança social no mundo rural

Dora Vianna Vasconcellos

Introdução

O tema da reforma agrária ganhou notoriedade no cenário intelectual brasileiro entre as décadas de 1950 e 1960, não saindo da pauta dos debates acadêmicos desde então, ganhando novas significações com o decorrer do tempo. Muitos foram os argumentos que comprovam a necessidade de sua realização, entre os quais se destacam os que se embasam por razões econômicas, políticas, demográficas, ambientais e sociais (KAGEYAMA, 1993). Ainda que se reconheça a importância alcançada por esta discussão, é necessário admitir que o pensamento social brasileiro custou a reconhecer uma outra proposta de resolução da questão agrária que tomava como referência nos anseios campesinos de luta pela terra (BASTOS, 1984; AZÊVEDO, 1982). Este não reconhecimento foi demonstrado posteriormente pelos estudos de viés mais sociológico, entre os quais se destacam os de José de Souza Martins (MARTINS, 1991). Diante de tal dificuldade, tornou-se quase consensual a ideia de que os problemas agrários seriam resolvidos por medidas de reforma agrária que aprofundariam a institucionalidade capitalista (SANTOS, 2002). Boa parte da intelectualidade esquerdista viu nesta política uma etapa primeira e necessária de consecução de um sonho socialista que se realizaria apenas posteriormente, por uma via reformista. Sendo assim, chama atenção o caráter gradual inerente a essa proposta de reforma agrária que talvez não estivesse presente nos anseios campesinos.

A não consideração da possibilidade de haver mudanças revolucionárias disruptivas no campo ou uma questão campesina – vale lembrar que somente em meados da década de 1960 o campesinato foi admitido pela intelectualidade como uma categoria rural (QUEIROZ, 2009) –, torna relevante a análise dos primeiros estudos dedicados a compreender o agir político da camada subalterna. Todavia, a releitura desses ensaios apenas ganhará novo significado se puder contribuir para a identificação de um sentimento de

transformação agrária camponesa gravitante na sociedade brasileira, como também para explicar por que este ideal foi escamoteado do cenário intelectual e alijado do jogo político reiteradas vezes, tornando-se esta exclusão mais visível com o decorrer do golpe de 1964 (MARTINS, 1983). No texto, serão priorizados os escritos pioneiros das ciências sociais que concorreram para o tema ao apresentarem uma análise sobre o messianismo e a mudança social. Destacam-se os estudos de Roger Bastide, mas mencionam-se também as contribuições valiosas de Nina Rodrigues, Arthur Ramos e Maria Isaura Pereira de Queiroz. A razão de se recuperar estes autores é que eles caracterizaram a espera messiânica apresentando uma especulação sobre o tipo de mudança social que esta crença prefigura, se reformista ou revolucionária. Ao apresentarem esse tipo de análise, podem ter contribuído, mesmo sem que tenha sido esse o propósito principal de seus estudos, para fornecer uma explicação para o fato das ciências sociais terem tido dificuldade de reconhecer o comunismo igualitarista campesino e seu ideal de luta pela terra que contrariam as propostas de reforma agrária de cunho gradual e capitalista. De todo modo, a retomada dessa matriz intelectual tem como intuito também expor a rendição ideológica do esquerdismo brasileiro ante ao reformismo.

O Brasil será mesmo um país sem povo? O difícil reconhecimento da camada subalterna como ativa politicamente

Cumpre assinalar que boa parte da intelectualidade brasileira que recorreu ao marxismo-leninismo, ao liberalismo e a crítica ao iberismo para afirmar os movimentos sociais que marcaram a sociedade brasileira até meados da década de 1960 como episódicas e pré-políticas, acreditou que a camada subalterna não tomava consciência e nem respondia ativamente a dominação social que sofria em função das relações brasileiras serem tingidas pela pessoalidade, pelo menos até 1950. Daí ter considerado que suas demandas dificilmente eram traduzíveis em bandeiras de luta. Atestou um pretenso insolidarismo popular devido ao seu eclipsamento diante da força absorvente do latifúndio e dos potentados rurais (VIANNA, 1987), chegando-se até mesmo a presumir uma dinâmica acomodatícia entre as camadas sociais que anulava a força dos sobressaltos históricos e o processo de luta classes (FREYRE, 2001). Vale dizer que a percepção dessa apatia fez com que teorias políticas opostas como o liberalismo e o marxismo convergissem nos anos 1960 em torno da ideia de que as aspirações populares precisavam ser traduzidas nos termos da política moderna mediante sua inserção em um agir político reformista que consolidasse um tipo de capitalismo ao molde clássico. Acreditava-se que somente assim se criaria classes sociais robustas e se reforçaria as reinvindicações vindas de baixo (FRANK, 1973).

Importa ressaltar que Roger Bastide tem sido apontado como o intelectual que, referendando os postulados da sociologia, inaugurou uma nova vertente interpretativa para os estudos da consciência subalterna ao desfazer a ideia de que o povo brasileiro sofria de uma apatia política (QUEIROZ, 1978). Comprovaria esse fato a sua crítica endereçada aos autores que condenam indistintamente toda tomada de consciência que se forma segundo preceitos não totalmente racionais, como se estas levassem necessariamente ao atraso e ao conservadorismo. Ao estudar as crenças animistas-fetichistas da população negra, ele teria percebido que a salvaguarda deste acervo cultural permitia uma tomada de consciência que a fazia a camada subalterna ter um ativismo político *suis generis*.

Há que se reconhecer, entretanto, que essa afirmação a respeito da sociologia de Roger Bastide apresenta-se como verdadeira, sobretudo quando não se leva em consideração o tipo de mudança social que o autor descrevia com esse tomada de consciência. É que embora tenha considerado a camada subalterna como ativa politicamente, ele afirmou que a sua resistência à dominação se dava por meio da incorporação/assimilação dos valores da camada dominante (BASTIDE, 1974), descrevendo uma *démarche* muito próximo da dinâmica equilíbrio de antagonismos (FREYRE, *op. cit.*), porém com novo aporte teórico.[4] É que também o intelectual francês asseverou que a consciência da camada subalterna capitulava, mesmo que parcialmente, frente aos valores da camada dominante (ORTIZ, 1980), acreditando que era justamente por meio dessa rendição ideológica que se abriam brechas em meio ao sistema patriarcal.

A obra sociológica de Bastide talvez seja expressão de uma geração de intelectuais que embora não fosse totalmente descrente de que se pudessem formar ações vindas de baixo, permaneceu preso às interpretações do pensamento social brasileiro que refutavam a presença de ações disruptivas no Brasil. Este capítulo, embora não se dedique especificamente a essa questão, fará menção a ela numa tentativa de mostrar que a ideia da apatia da camada popular custou a ser totalmente refutada por boa parte da intelectualidade brasileira, mesmo quando já eram questionados, por meio da sociologia, os principais pressupostos do ensaísmo. Esse modo de ver conjugou nos anos 1960 o liberalismo com o marxismo-leninismo, o que explica porque as ações revolucionárias disruptivas têm sido recorrentemente negligenciadas inclusive pelos agrupamentos de esquerda. Pode-se dizer que apenas com a travessia do ensaio para a monografia, descobriu-se um campesinato brasileiro dotado de um projeto político próprio (MARTINS, 1983).

---

4 Roger Bastide é um dos primeiros autores que se dedicou a compreender a realidade social brasileira conjugando as contribuições ensaísticas do pensamento social brasileiro com os axiomas herdados da tradição sociológica durkheimiana. Esse modo de ver ganhou uma preocupação mais empírica com a sociologia de Maria Isaura de Queiroz.

Por ser um intelectual de um período em que uma tradição intelectual começava a ser refutada por outra, os escritos de Roger Bastide mostram, e talvez seja esse o verdadeiro sentido de sua teorização, como a intelectualidade brasileira se rendeu diante da ideia de que no país a mudança social ocorre sem sobressaltos. É que em Bastide os elementos mais combativos da consciência da camada subalterna são ressaltados, mas com o intuito de que sejam apaziguados pelos valores da camada dominante. Entretanto, mesmo que o pensamento de Bastide esteja por conta disso muito próximo do axioma pessimista de que o Brasil é um país sem povo, há indícios de que sua teoria propiciou uma abertura analítica para que as gerações subsequentes finalmente pudessem reconhecer a existência de ações subversivas no Brasil. Por esta razão sua obra apresenta relevância e atualidade, estando nestes elementos combativos ressaltados por ele na camada subalterna a importância de um estudo que se dedique a sua teoria.

Faz-se referência principalmente aos axiomas adotados por Bastide que foram herdados do africanismo de Nina Rodrigues e Arthur Ramos (QUEIROZ, 1978), intelectuais que se dedicaram a estudar às crenças animistas-fetichistas que animam a camada subalterna (CARNEIRO, 2005). Nestes estudos pioneiros das ciências sociais há a indicação de que as raízes africanas da camada subalterna originam um comunismo incipiente que, ainda que tenha sido visto negativamente por ser uma orientação inadequada ao modo de ser moderno e racional da civilização ocidental, abriu a possibilidade para se conjecturasse a hipótese de que a camada subalterna formou uma auto representação independente da camada dominante. A sociologia de Bastide reconheceu a existência deste comunismo africano no Brasil, mas repetiu a mesma perspectiva etnocêntrica ao supor que ele deveria ser traduzidos nos termos dos valores ocidentais da camada dominante para se tornar consequente politicamente (BASTIDE, 2006).

Essa visão etnocêntrica está presente nas abordagens de Nina Rodrigues e Arthur Ramos, autores que, ao estudarem as crenças fetichistas, deduziram que a camada subalterna apresentava um comportamento político irracional. Foi por meio da crença no fetiche que eles explicaram o recorrente fenômeno do fanatismo e o surgimento de líderes eloquentes que facilmente eclipsavam a vontade popular (RODRIGUES, 1935; RAMOS, s/d). O fanatismo foi considerado, no geral, episódico, dificilmente arregimentável, originando verdadeiros agrupamentos apenas quando era orientado por um líder eloquente.

Seguindo as trilhas abertas por Nina Rodrigues e Arthur Ramos, as ciências sociais brasileiras de cunho mais ocidental, no decorrer do século XX, inspirou-se nessa explicação para esclarecer a recorrente aparição de líderes demagogos e o fenômeno do populismo (HOLANDA, 1976). Convencionou-se relacionar o fenômeno do fanatismo com a liderança que se exerce unilateralmente e que anula a

vontade popular por meio de demagogias. Diante da constatação da preferência da camada popular por lideranças como esta, a sociologia postulou a necessidade de uma transformação agrária reformista, que consolidasse o modo de agir ocidental e eclipsasse esse comunismo agrário igualitarista que animava a vontade popular (WEGNER, 2007). O anseio campesino por mudanças revolucionárias abruptas foi contingenciado por esse traço ter sido associado às lideranças políticas que impedem a realização dos interesses mais imediatos da população com promessas falsas (HOLANDA, *op. cit.*).

É preciso acentuar que o recorrente surgimento de *meners* talvez explique a visão negativa que se formou sobre as agitações populares espontâneas, razão pela qual o pensamento social brasileiro custou a reconhecer a camada popular como ativa politicamente e o seu ideal de luta pela terra comunista-igualitarista (WEGNER, *op. cit.*). Esta teria sido a razão para boa parte dos grupos políticos atuantes nas décadas de 1950 até 1964, época em que estavam em disputa diversas concepções de desenvolvimento, entre as quais a camponesa, terem centralizado a discussão sobre o problema agrário não em torno da luta campesina pela terra, mas num projeto de reforma agrária que consolida a institucionalidade capitalista (SANTOS, *op. cit.*).

Daí a importância da crítica direcionada por José de Souza Martins aos partidos políticos de esquerda que faziam a interpelação dos grupos agrários naquele período (MARTINS, 1983). O autor acusava estas agremiações partidárias de recorrentemente subordinaram as aspirações do campesinato de luta pela terra aos projetos de reforma agrária veiculados pelas outras classes sociais. Sua ideia era que, ao fazerem isso, eles negligenciavam não apenas as aspirações do campesinato, mas também o fato de que era inexequível uma aliança entre os camponeses e a burguesia em prol da reforma agrária em função de que, no Brasil, os grupos burgueses historicamente se aliam aos latifundiários, compondo uma força contrária a uma medida massiva de distribuição de terras. Daí o autor considerar o marxismo destes partidos descompassado com a realidade rústica brasileira por eles defenderem um ideal aliancista que era prejudicial aos camponeses e uma proposta de reforma agrária gradual e capitalista. Como resposta a este tipo de interpelação anômica dos grupos agrários, o autor defendia uma outra, que desse voz ao campesinato ao extrair de suas tradições econômicas e culturais o ideal de luta pela terra. Martins afirmava a necessidade de se reconhecer o campesinato como um ator político com projeto político próprio.

Com sua crítica, Martins não apenas almejava que esses partidos incorporassem o ideal de luta pela terra camponês na sua práxis política, como também defendia a necessidade de uma adequação *suis generis* entre teoria e prática, que produzisse uma mediação menos institucionalizada que a organizacional, que vinha se concretizando por meio da instalação de sindicatos. Vale dizer que essa saída organizacional

para os problemas no campo foi definitivamente consolidada com o golpe de 1964, que viabilizou a compreensão da questão agrária por meio da dicotomia entre latifúndio e trabalhador rural, fazendo a noção de campesinato tornar-se uma categoria rural preterida.[5] No decorrer da modernização conservadora, a discussão em torno da reforma agrária centralizou-se nas reivindicações mais imediatas do trabalhador rural, a busca por melhores empregos e salários, deixando intacto o latifúndio e o direito de propriedade. Essa concepção de reforma agrária iria garantir estabilidade à estrutura agrária capitalista sob pretexto de que assim se imprimia uma lógica contratual às relações de trabalho no campo (BASTOS, *op.cit.*), superando-se a busca camponesa por mudanças revolucionárias abruptas e o risco de submissão às lideranças demagógicas. Sob esse argumento, neutralizou-se o comunismo igualitarista das camadas populares e o seu ideal de luta pela terra comunal.

A obra de Bastide também prescrevia a superação desse comunismo igualitarista herdado da cultura africana, embora não associasse diretamente as crenças animistas-fetichistas ao surgimento de líderes eloquentes e demagógicos. É que para ele essa orientação apresentava componentes irracionais, que se manifestavam, sobretudo, quando a camada subalterna reagia mais contundentemente a opressão socioeconômica que sofria, advogando sua não-participação na sociedade brasileira e na sua lógica capitalista *suis generis* (BASTIDE, 1974; BASTIDE, 2006). Embora o sociólogo não defendesse a necessidade de uma estandardização completa das heranças africanas e a prática da ajuda mútua, sociabilidade que informa o meio e modo de vida camponês e seu ideal coletivista (PRADO JÚNIOR, 2007), ele prescrevia a necessidade desses componentes mais subversivos presentes na consciência da camada subalterna serem apaziguados por critérios mercantis e racionais, para que se tornasse possível a incorporação dessa população na sociedade envolvente e se realizasse uma moralização da racionalidade capitalista. Ao apaziguar o comunismo-igualitarista africano, Bastide inegavelmente contribuiu para que fosse reconhecida a validade de um projeto de vida camponês na modernidade brasileira capitalista, mas contingenciando seu ideal de luta pela terra coletivista.

Maria Isaura Pereira de Queiroz, discípula de Bastide, foi uma das primeiras autoras a caracterizar a camada subalterna rural como ativa politicamente, mas negando que seu agir pautava-se num comunismo igualitário que se arregimentava na luta pela terra (QUEIROZ, 2009). A exemplo de Bastide, a autora apaziguou os

5 Convém mencionar que o ideal de reforma agrária do pré-1964 não reconheceu a bandeira de luta campesina pela terra comunal, pois tinha como fito principal o incremento da produtividade da agricultura capitalista. O incremento do capitalismo acabou se consolidando por meio de uma modernização conservadora que aumentou a concentração fundiária e limitou a compreensão da questão social e econômica do campo por meio da dicotomia entre latifúndio e trabalhador rural, fazendo a noção de campesinato e sua luta pela terra ser alijada do jogo político (JULIÃO, 2009; ANDRADE, 2009).

componentes mais combativos presentes na consciência da camada subalterna para que fosse assegurada a sua incorporação à lógica capitalista da sociedade brasileira (VASCONCELLOS, 2014).

Maria Isaura considerou que a movimentação campesina obedecia ao ritmo ditado pela dinâmica social brasileira, sendo, por esta razão, reformista (QUEIROZ, 1976). É que a socióloga reconhecia nas parentelas verdadeiros fatos sociais totais (CARVALHO, 2010). Com suas relações pessoais assimétricas que se firmavam em torno de relações de compadrio e se estendiam por todo o mundo rural, as parentelas explicavam a ausência de sobressaltos históricos no país (VASCONCELLOS, *op. cit.*). Era desta maneira que Maria Isaura tornou inteligível o fato da mudança social no Brasil decorrer do constante fazer e desfazer de alianças e nunca romper os limites das pequenas acomodações ou do ritmo cíclico. Ao subordinar o agir do campesinato a essa dinâmica social inaugurada pelas parentelas, a autora atestava existir um reformismo de novo tipo que emanava do campesinato. E chegava a conclusões opostas as dos estudos pioneiros que relacionavam o fanatismo à presença de traços comunistas na população rural e ao ideal de luta pela terra coletivista. É que para Maria Isaura, o messias não era propriamente um líder do campesinato, uma vez que ele se rendia mesmo que parcialmente frente à força do coronel por respeitar as relações de apadrinhamento (QUEIROZ, 1969) – daí o caráter reformista do messianismo.

Maria Isaura interpretou o compadrio como um padrão de conduta seguido em todo o mundo rural, como um código de honra que se estabelece inclusive entre atores hierarquicamente desiguais, arregimentando-se pelo ideal de reciprocidade de favores. Segundo ela, seria justamente este preceito que tornava o poder dos coronéis questionável, uma vez que o não cumprimento do favor alcançado tornava legítimo o rompimento da relação, inclusive por parte da camada subalterna. Foi desta maneira que Maria Isaura reconheceu a possibilidade da barganha política até mesmo nas relações assimétricas rurais, o que a fez afirmar o campesinato como uma camada ativa politicamente, embora reformista (QUEIROZ, 1976b).

Com esta interpretação sobre o compadrio centralizada nas parentelas,[6] Maria Isaura irá negar o comunismo igualitarista da camada subalterna, mas sem contrariar a hipótese de Nina Rodrigues e Arthur Ramos de que a espera messiânica leva ao surgimento de líderes carismáticos. O messias rompia com a bilateralidade existente nas relações de mando porque sua liderança deriva em qualidades sobrenaturais. Sua chefia apresentaria, então, componentes carismáticos que impediam o surgimento de uma liderança *primus inter pares*.

6 Daí a relevância de estudos como os de Duglas Monteiro, autor que atentou para o fato de que a passagem da monarquia à república e o avanço do capitalismo no país fez o compadrio interclasses ceder espaço para o compadrio intraclasse, identificando o comunismo agrário da população rural e sua movimentação de classe (MONTEIRO, 1974).

Embora sustentasse essa opinião, a autora reconheceu aspectos positivos na autoridade do messias por esta gerar a melhoria das condições de vida da população rural, imprimindo critérios mais racionais e mercantis na produção campesina (QUEIROZ, 2009). O messianismo brasileiro seria, portanto, reformista; o camponês seria uma força a favor do capitalismo, tal como este se instalou no Brasil, por meio da conjugação entre preceitos mercantis e relações pessoais. Sendo assim, mesmo Maria Isaura, uma das primeiras autoras a reconhecer no campesinato uma figura ativa politicamente, não soube reconhecer o projeto político igualitarista de luta pela terra campesino. A autora chegou a sugerir que a reforma agrária do anos 1960 não deveria se concentrar em medidas de distribuição de terras, mas sim na educação dos líderes campesinas para que o as práticas de ajuda-mútua do campesinato ganhassem maior racionalidade e contornos mercantis.

Os estudos de Bastide e de Maria Isaura ganham relevância porque apontam a possibilidade de ter havido uma vertente interpretativa "campesinista" que questiona a ideia de que ao Brasil cabia apenas o caminho da proletarização/ocidentalização para que fosse vencida a indiferentismo político da camada subalterna. Reside nessa abertura de paradigma a importância de se retomar os escritos de Bastide e também os de Maria Isaura sobre messianismo. É necessário ressaltar, contudo, que a referência a essa matriz interpretativa deve pôr em destaque os elementos disruptivos identificados na camada subalterna para que de fato contribua para uma melhor caracterização do campesinato e de seu comunismo agrário. Caso contrário, corre-se o grande risco de um perfilhamento a um "campesinismo" que, a exemplo do que sucedeu com o próprio Bastide e Maria Isaura, se consolidou tergiversando a vontade política campesina, tal como acontecera com o marxismo-leninismo dos grupos de esquerda que impuseram a bandeira da reforma agrária e a ideia de que era necessário primeiro uma longa etapa de revolução democrático-burguesa para que se concretizasse o ideal comunista no país. Afinal, tanto Roger Bastide como Maria Isaura reconheceram o campesinato como ativo politicamente, mas aderiram ao axioma reformista por elegeram a institucionalidade capitalista como inexorável, querendo colocar o camponês a serviço do capital, mesmo que não encampassem o ideal da proletarização, para que se desse sua incorporação na modernidade.

Como esse escrito cumpre as exigências de um artigo, abre-se mão do cotejo demorado entre Nina Rodrigues, Arthur Ramos, Roger Bastide e Maria Isaura em favor de um estudo mais detalhado sobre Roger Bastide, autor que faz referência aos estudos pioneiros e que, ao mesmo tempo, por ter sido orientador de Maria Isaura, antecipa algumas das questões apresentadas por ela, mesmo que cada qual tenha sua especificidade e relevância no cenário intelectual brasileiro. Sua obra evidencia como a o ideal comunista igualitarista campesino de luta pela terra foi escamoteado do cenário intelectual brasileiro em função da adesão, mesmo que parcial, às

impressões negativas deixadas pelo ensaísmo a respeito do fanatismo e sua pretensa irracionalidade. Tal modo de ver antecipa o ideal reformista que ganhou força na década de 1960 que conjugou o marxismo-leninismo do PCB, o liberalismo e o horror ao iberismo na defesa da necessidade do desenvolvimento capitalista para que fossem superados os traços irracionais da camada subalterna, ainda que Bastide não acreditasse na necessidade da proletarização da massa rural.

Roger Bastide e o messianismo *raté*

A leitura do pensamento de Roger Bastide causa uma primeira impressão surpreendente: a de que talvez tenha sido ele um dos primeiros autores a reconhecer que as camadas populares apresentam um comportamento subversivo herdado do comunismo africano. Uma significativa literatura alimentava essa suspeita ao afirmar que o pensamento do autor era mais atento às disjunções do que às contiguidades entre as camadas sociais (QUEIROZ, 1978). Daí ter contribuído para que as ciências sociais identificassem a possibilidade de haver ações revolucionárias disruptivas no Brasil. Ocorre, entretanto, que na contracorrente dos estudos pioneiros sobre fanatismo, Bastide negou que a crença animista-fetichista originava a espera messiânica. Para ele, o exíguo messianismo que existia era essencialmente caboclo, fruto do encontro da cultura lusitana com a ameríndia (BASTIDE, 1958).

Para ele, o animismo-fetichista não seria a causa do messianismo pois esta crença não permitia que a camada subalterna fizesse referência a posição que ocupava na estrutura social. O autor via o messianismo como um movimento social que necessariamente faz menção aos ressentimentos de classe, orientação que não estaria presente nas manifestações populares que aconteciam no interior do país, que, no geral, reproduziam, mesmo que parcialmente, a lógica acomodatícia da camada dominante. Era justamente pela preponderância das crenças animistas-fetichistas na população que Bastide explicava a razão de quase não haver ações vindas de baixo visando alterar por completo a estrutura social no Brasil.

Bastide descobrira que tanto o princípio de participação como o de cisão integravam a crença animista-fetichista e assim explicava a razão do porquê essa mentalidade não podia ser apontada como a causa do messianismo brasileiro. Embora a descoberta esteja a merecer um estudo mais cuidadoso, por agora, importa afirmar que o autor acreditava que, ao lado da lógica animista da participação, que funcionava segundo a lógica da adição, convertendo os valores capitalistas nos termos dos valores comunistas africanos, havia as cisões, princípio operador que convertia os valores comunistas africanos nos termos dos valores capitalistas euro-ibéricos. Esta dinâmica neutralizava as contradições entre as camadas sociais (BASTIDE, 1960;

BASTIDE, 1958b), fazendo nascer entre elas uma contiguidade que impedia o surgimento da espera messiânica por uma "terra sem males".

A ideia da existência de uma contiguidade entre as camadas se torna mais evidente sobretudo quando se percebe a ligação do pensamento de Bastide com a sociologia francesa. É que suas escolhas teóricas tornam evidente que, embora fizesse críticas à tradição intelectual francesa, Bastide permanecia preso ao ideal aliancista que marcara àquela escola (ORTIZ, 1989). Essa suspeita se comprova, entre outras maneiras, por meio da distinção que fazia entre o fato religioso animista-fetichista, que relacionava à prática do candomblé, e o fato mágico, que associava à macumba e umbanda (BASTIDE, 1960).

Bastide descreve o fenômeno religioso tal como Durkheim, ou seja, como emanação de um social que era fundamentalmente congregação e não conflito. Com isso queria o autor dizer que as crenças animista-fetichistas que eram a base do candomblé tinham como função precípua despertar a coesão social e não as divergências de interesses entre indivíduos de diferentes posições na hierarquia social. O animismo-fetichista, ainda que permitisse o surgimento de uma solidariedade entre os indivíduos da camada subalterna, impedia que fossem totalmente negados os valores da camada dominante ao tornar possível a coexistência dos valores comunistas africanos com os valores capitalistas euro-ibéricos. Por esta razão, o autor negava que o animismo fetichista das camadas subalternas desse origens a movimentos messiânicos porque, no lugar de reforçar os sentimentos de classe da população, essa mentalidade os apaziguava, embora não os anulasse por completo. O mesmo não ocorria com o pensamento mágico da macumba e da umbanda, que davam vazão aos ressentimentos de classe.

Todavia, mesmo as práticas mágicas, como a macumba e a umbanda, não originavam, segundo ele, a espera messiânica. É que o messianismo, segundo ele, apenas se desenvolve quando há uma concorrência pelos postos de comando de uma sociedade. Com efeito, para ele, o paternalismo brasileiro instituiu relações inter-humanas continuas e afetuosas entre dominantes e dominados, estabelecendo vias de ascensão social pelo apadrinhamento que evitavam a instalação do conflito de classe entre as camadas sociais. Essa opinião o levou a afirmar que "Le ressentiment possible du noir est donc brisé par le fait que la barrière n'est jamais fermée et que cette barrière même fait de l'amour et non de haine" (Bastide, *idem*) e concluir que

> "pour qu'um messianisme nègre trionphe, il faut qu'um régime de concurrence raciale apparaisse et il faut que le noir ait l'impression que cette concurrence ne joue pas librement – qu'une barrière légale l'impêche de fonctionnner, regimes de castes, statut colonial, etc.". (BASTIDE, 1958)

Em concordância com M. Balandier, Bastide supunha o messianismo como uma forma de protesto anticolonialista. De certo modo, sugeria que no Brasil, por conta do paternalismo, não se instalou uma situação colonial típica, por isso a ausência do messianismo negro no país, mesmo com o florescimento da macumba e da umbanda.

Ainda que as ilações do pensamento de Bastide se tornem menos enigmáticas após a descoberta de sua filiação teórica, suas inferências se tornam mais claras sobretudo quando se toma também como referência os seus estudos dedicados aos poetas negros e ao imaginário social. Vale lembrar os importantes artigos de Maria Isaura, "O imaginário será mesmo imaginário?" (QUEIROZ, 1993) e "Para atingir o imaginário em sociologia" (QUEIROZ, 1993b), que ressaltam as inferências mais sociológicas do autor na sua análise sobre o lirismo brasileiro. A autora, ao mesmo tempo em que fazia um elogio à metodologia seguida por Bastide, endereçava-lhe uma crítica por não ter conseguido atingir o imaginário social. É que, apesar de ter tentado identificar o que seria a decantação da África em meio a trama sincrética cultural brasileira, Bastide testemunhava não haver traços africanos na poesia brasileira. Para ele havia quando muito uma referência afro-brasileira. Maria Isaura sugeria, então, que o problema da teoria de Bastide era que ele concebia o imaginário dos poetas negros como permeado por um social que era antes congregação do que conflito. Afinal, a poesia não seria, para ele, portanto, nem uma obra de invenção, nem oriunda dos recônditos do inconsciente; não seria, por assim dizer, espontânea, mas sim prefigurada por um social em que os anseios da camada dominada se conjugavam, mesmo que parcialmente, com a camada dominante. A opinião de Maria Isaura parecia, portanto, corroborar a ideia de que Bastide permaneceu preso ao ideal aliancista da sociologia francesa. Isso se comprovaria pela sua leitura demasiadamente sociológica das noções de imaginário e inconsciente e pela sua ideia de que o social, como congregação, não é uma força revogável. Com essa constatação, o autor testemunhava não existir uma auto representação totalmente independente para a camada subordinada, daí a ausência de uma poesia africana no Brasil ou de ações revolucionárias disruptivas que fizessem referência a um conflito de classes. É o que se depreende dos estudos de Bastide sobre o lirismo dos poetas negros no Brasil (BASTIDE, 1997).

Mesmo que essa demonstração torne mais evidente porque Bastide refutava a ideia de que a crença messiânica era um apanágio cultural brasileiro, ela não revela a indução que organiza os seus estudos. Vale lembrar que toda indução se faz por meio de uma proposição geral, por isso, a importância de se ater aos aspectos mais interpretativos da teoria do autor que compõem o que muitos chamam de uma nova interpretação de Brasil (QUEIROZ, 1978). Este recorte acentua a dimensão mais sociológica da obra de Bastide e o que talvez tenha sido sua contribuição mais

importante: os seus estudos sobre as relações sociais, quando estas se tornam relações dialéticas ou deixam de ser.

É com essa leitura que se obtém a sugestão que está a merecer um estudo mais detido de que o princípio de cisão, ao possibilitar que a cultura comunista africana fosse reinterpretada de acordo com os termos da cultura capitalista euro-ibérica, tornava essas duas orientações diferentes, senão opostas, interdependentes. Em termos mais sociológicos, isso significava que a camada subordinada reagia à opressão socioeconômica que sofria fazendo surgir uma dialética de complementaridade entre as camadas sociais. Quem sabe o princípio de participação resultasse no movimento inverso, qual seja, propiciava a conversão dos termos capitalistas nos termos comunistas africanos, fazendo nascer, ao que tudo indica, uma dialética de oposição entre as camadas sociais?

Teria Bastide vislumbrado, então, duas tomadas de consciência possíveis para a camada subalterna: a que produz pequenos rearranjos no *status quo* e a que leva a mudanças revolucionárias disruptivas? O Brasil havia, segundo o autor, consolidado o primeiro tipo de tomada consciência, sendo esta a razão de não haver uma crença messiânica no país. Daí, termos, quando muito, um messianismo *raté*. E via com otimismo o surgimento de uma dialética de complementaridade entre as camadas sociais justamente porque isso fazia surgir uma moral social comum entre atores hierarquicamente desiguais, permitindo que o capitalismo brasileiro pudesse ser acoimado em seus vícios não pelo conflito mas por meio de uma lógica aliancista (BASTIDE, 2007). Essa forma de ver revelava a filiação de Bastide à tradição sociológica durkheimiana como também sua predileção pelo candomblé em relação a macumba e a umbanda. É que, como já se disse, o candomblé reforçava o princípio de cisão e a macumba e a umbanda o princípio de participação. Assim sendo, o candomblé transcendia ao social, no sentido de passar por cima das contradições socioeconômicas, ao passo que a macumba e a umbanda, por serem seitas mágicas, refletiam essas contradições (BASTIDE, 1960). Há que se notar o otimismo de Bastide por estar havendo, em meados da década de 1950 e 1960, a conversão do pensamento mágico em religioso com a transformação da macumba e a umbanda em uma religião nacional. Ele via isso como um sinal de que a camada subalterna não deveria fazer referência ao seu lugar na estrutura social, mas enaltecer os valores que a congregavam com a camada dominante, se contentando com as brechas abertas pela dinâmica social (BASTIDE, 1974). Há que se considerar a hipótese dessa perspectiva reatualizar a visão conservadora de Gilberto Freyre, porém com novos aportes teóricos.

Considerações finais

Desta feita, os estudos apontam uma correspondência entre os pensamentos de Bastide e Maria Isaura: ambos, a despeito de reconhecerem a camada subalterna

como ativa politicamente, atestavam que ela não se guiava por um ideal contrário à lógica capitalista da sociedade brasileira. Entretanto, convém salientar a divergência na interpretação que faziam do messianismo: para Maria Isaura havia crenças messiânicas reformistas e este era o caso do messianismo brasileiro; para Roger Bastide, ao contrário, o messianismo era fruto necessariamente de um desejo por mudanças revolucionárias, sendo esta a razão de não haver um messianismo africano levado a suas últimas consequências no Brasil, que suscitasse uma crença escatológica.

Bastide não via virtualidades positivas na consciência revolucionária disruptiva. Por isso, sua teoria não põe em relevo o ideal comunista-igualitarista campesino. Ao acentuar as contiguidades entre as camadas sociais, ele pode, quando muito, ter contribuído, mesmo que de maneira indireta, para ressaltar um sentimento favorável à reforma agrária centralizado nas demandas mais imediatas da população rural, mais compatíveis com as brechas abertas pela camada dominante e que se concretizam à revelia do projeto político camponês comunista igualitário.

Donde se conclui que, ainda que tenha existido uma vertente interpretativa que questionou a ideia de que a camada subalterna era apática politicamente, tal questionamento se fez à custa do não reconhecimento de que a população mais pobre orientava-se por um comunismo agrário, ou por um ideal de luta pela terra coletivista. Essa incompreensão não invalida a grande contribuição deixada pelos estudos de Maria Isaura e Roger Bastide: o questionamento se era necessariamente inexorável o caminho da ocidentalização das manifestações populares para que a camada subalterna se tornasse ativa politicamente. Vale lembrar que foi com Maria Isaura e Roger Bastide que a certeza ensaística de que o Brasil seria um país sem povo começou a ser questionada. Ainda que suas conclusões obedeçam a um possível fito conservador – pois tornaram possível o desvinculamento do campesinato de seu ideal de luta pela terra –, é inegável que, ao ressaltarem a presença de uma camada subalterna ativa politicamente, deram uma contribuição para que a geração subsequente a destes autores reconhecesse a presença de uma questão campesina no país.

E mais: os estudos de Bastide, com sua elaboração teórica descritiva, podem colaborar com a vertente interpretativa que hoje se configura como "campesinista",[7] caso seja ressaltada justamente aquela que talvez tenha sido sua descoberta mais importante: os elementos subversivos da consciência política do homem rural. Ainda que essa descoberta tenha sido contingenciada pelo autor, sua descrição assinala a

7 Chama-se de vertente interpretativa campesinista os autores que com sua teoria não apenas identificam o projeto político camponês comunista igualitarista, como afirmam a classe camponesa como um acontecimento do presente. A sociologia de José de Souza Martins foi uma das primeiras a contribuir para este reconhecimento, ao supor a presença de uma questão campesina no país. Com o decorrer dos anos, entretanto, Martins deixa de lado esta perspectiva ao se perfilhar ao neoliberalismo tucano.

possibilidade de haver mudanças disruptivas no país. Daí a relevância de se fazer uma retomada crítica de seus estudos.

Referências bibliográficas

ANDRADE, M. C. As tentativas de organização das massas rurais – As ligas camponesas e a sindicalização dos trabalhadores do campo [1963]. *In*: Welch, C. A.; Malogodi, E.; Calvalcanti, J. S. B.; Wanderley, M. N. B. (Orgs.). *Leituras e interpretações clássicas*, v. 1. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

AZEVÊDO, F. A. *As ligas camponesas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

BASTIDE, R. *Les religions africaines au Brésil*. Vers une sociologie des interpénétrations de civilisations. Paris: Press Universitaires de France, 1960.

_____. *As Américas negras*: as religiões africanas no novo mundo. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 1974.

_____. Ensaio de uma estética afro-brasileira. *In*: Frehse, F.; Titan Jr, S. (Orgs.). *Impressões do Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2011.

_____. Le messianisme raté. *Archives de Sociologie des Religions*. Janvier-Juin, n. 5, 1958.

_____. Le principe de coupure et le comportement afro-brésilien. *Anais do XXI Congresso Internacional de Americanistas*. São Paulo, 23 a 28 de agosto de 1958. São Paulo: Ed. Anhembi, 1958b.

_____. *O sagrado selvagem e outros ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

_____. *Poetas do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Duas Cidades, 1997.

_____. Problemas afro-brasileiros. *In*: Roger Bastide: ensaios e pesquisas. Queiroz, M. I. P. (Org.). *Textos.* CERU/USP, São Paulo, série 2, n. 5, p.-,1994.

BASTOS, E. R. *As ligas camponesas*. Vozes: Petrópolis, 1984.

BOTELHO, A. Sequências de uma sociologia política brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n.1, 2007, p. 49-82.

CARNEIRO, E. *Antologia do negro brasileiro*: de Joaquim Nabuco a Jorge Amado. Rio de Janeiro: Agir, 2005.

_____. *Ladinos e crioulos*: estudos sobre o negro no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1964.

CARVALHO, L. C. *Transição e tradição*: mundo rústico e mudança social na sociologia de Maria Isaura Pereira de Queiroz. 2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

FRANK, A. G. *América Latina*: subdesarrollo o revolución. México: Ediciones Era, 1973.

FREYRE, G. *Casa Grande & Senzala*. Rio de Janeiro: Record, 2001

GURVITCH, G. *Dialética e sociologia*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1987.

HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1976.

JULIÃO, F. Que são as ligas camponesas? *In*: Welch, C. A.; Malogodi, E.; Calvalcanti, J. S. B.; Wanderley, M. N. B. (Orgs.). *Camponeses brasileiros*. Leituras e interpretações clássicas. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

KAGEYMA, A. A questão agrária brasileira: interpretações clássicas. *Reforma Agrária,* v. 23, n. 3, São Paulo, 1993.

MARTINS, J. S. M. *Expropriação e violência:* a questão política no campo. São Paulo: Hucitec, 1991.

_____. Apresentação e Capítulo 1: Os camponeses e a política no Brasil. *In*: *Os camponeses e a política no Brasil*: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político. Petrópolis: Vozes, 1983.

MONTEIRO, D. *Os errantes do novo século: um estudo sobre o surto milenarista do Contestado.* São Paulo, Duas Cidades, 1974.

ORTIZ, R. Durkheim: arquiteto e herói fundador. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo v. 4, n.11, out. 1989, p. 5-22.

_____. A consciência fragmentada. Ensaios sobre sociologia da religião. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1980.

JÚNIOR, C. P. A revolução agrária não-camponesa [1966]. *In*: Santos, R. (Org.). *Caio Prado Jr*: dissertações sobre a revolução brasileira. São Paulo: Brasiliense: Fundação Astrojildo Pereira, 2007.

QUEIROZ, M. I. P. Uma nova interpretação do Brasil: A contribuição de Roger Bastide à sociologia brasileira. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 20. São Paulo: USP, 1978.

_____. *Historia y etnologia de los movimientos mesiánicos*. Reforma y revolución em las sociedades tradicionales. México: Siglo XXI Editores S.A., 1969.

_____. *Images messianiques du Brésil.* Guernavaca, México: SONDEOS (Una coleccion de studios sobre el fenômeno religioso en America Latina), n. 87, 1972.

_____. *O messianismo no Brasil e no mundo* [1965]. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

_____. *O campesinato brasileiro.* Petrópolis: Editora Vozes, 1976b.

_____. (Org.). A nostalgia do outro e do alhures: a obra sociológica de Roger Bastide. *In*: *Roger Bastide*: sociologia. São Paulo: Ática, 1983.

_____. Uma categoria rural esquecida [1963]. *In*: Welch, C. A.; Malogodi, E.; Calvalcanti, J. S. B.; Wanderley, M. N. B. (Orgs.). *Leituras e interpretações clássicas*, v. 1. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrá-

rios e Desenvolvimento do Rural, 2009.

_____. O imaginário será mesmo imaginário? *In*: QUEIROZ, M. I. P. (Org.). *O imaginário em terra conquistada*. São Paulo, CERU/Textos, 2° série, n. 4, 1993, p. 134-144.

_____. Para atingir o imaginário em sociologia. *In*: QUEIROZ, M. I. P. (Org.). *O imaginário em terra conquistada*. São Paulo, CERU/Textos, 2° série, n. 4, 1993b, p.101-133.

RAMOS, A. *O negro brasileiro*: ethnografia religiosa e psycanalyse. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 1934.

_____. *Notas psicológicas sobre a vida cultural brasileira*. *In*: Menezes, D. (Org.). O Brasil no pensamento brasileiro. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura; Ministério da Educação e Cultura, 1972.

_____. *Estudos do folk-lore*. Definições e limites: teorias de interpretação. Rio de Janeiro: Livraria-Editora da Casa do estudante do Brasil, s/d.

_____. *O negro na civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria Editora da Casa do estudante do Brasil, s/d.

_____. *Introdução à antropologia brasileira*: as culturas indígenas. Rio de Janeiro: Livraria Editora da Casa do estudante do Brasil, s/d.

RODRIGUES, N. *O animismo fetichista dos negros bahianos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1935.

SANTOS, R. *Política e agrarismo sindical*. Brasília: Ed. Fundação Astrojildo Pereira, 2002.

VELHO, O. G. O conceito de camponês e sua aplicação à análise do meio rural brasileiro [1969]. *In*: Welch, C. A.; Malogodi, E.; Calvalcanti, J. S. B.; Wanderley, M. N. B. (Orgs.). *Leituras e interpretações clássicas*, v. 1. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

VIANNA, O. *Populações meridionais no Brasil.* Belo Horizonte: Itatiaia; 1987. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense: 1987.

WEGNER, R. O sentimento de reforma agrária no pensamento social brasileiro. *In*: Starling, H.; Rodrigues, H. E.; Telles, M. (Orgs.). *Utopias agrárias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

Um olhar sobre a "Marcha para o Oeste": Amazônia

Eli Napoleão de Lima

> "O principal objeto de disputa do imperialismo é, evidentemente, a terra; mas quando se tratava de quem possuía a terra, quem tinha o direito de nela se estabelecer e trabalhar, quem a explorava, quem a reconquistou e quem agora planeja o seu futuro - essas questões foram pensadas, discutidas e até por um tempo decididas na narrativa (...). O poder de narrar, ou de impedir que se formem e surjam outras narrativas, é muito importante para a cultura e para o imperialismo, e constitui uma das principais conexões entre ambos." (SAID, 1995, p. 13)

A Amazônia tem sido cenário de práticas sociais, ideológicas e políticas a partir de uma "estrutura de atitudes e referências" veiculada pela narrativa de viajantes, por narrativas contidas em obras de caráter ficcional e não-ficcional (romances, crônicas, ensaios, etc.). Dentre tais narrativas destacamos a produção do imaginário euclidiano da Amazônia, sua veiculação e assimilação, acreditando que as informações contidas nessas narrativas resultaram numa "visão consolidada", retomando a expressão de Said, sobre a região.

No campo intelectual da República Velha seu nome é um destaque que terá, a partir da publicação de *Os Sertões* (1902), influência decisiva e duradoura no pensamento social brasileiro: a excepcionalidade de seu estilo trágico e agônico, o jogo antitético, entre outros muitos atributos literários e, fundamentalmente, seu "ensaio social"[8] comoverá a todos e tantos que com ele contracenaram no espaço e no espírito dos problemas nacionais que acometiam o período. Ao mesmo tempo, grande parte do oficialismo republicano ilustrado fez de sua obra base/fonte de informação para a compreensão e atuação na busca de soluções para o enfrentamento social e político dos problemas republicanos, através

8 São muitos os intelectuais que registram ou resignificam essa expressão ao se referirem a Euclides da Cunha: Alfredo Bosi, Gilberto Freyre, Walnice Galvão, Franklin de Oliveira, dentre outros.

de mecanismos de apropriação e reelaboração. É disso que estaremos tratando nesse capítulo.

Para a ideologia estado-novista, Euclides da Cunha (1866/1909) já descobrira nossa tendência à fusão, à domesticação da natureza, à religiosidade. O "pluralismo científico" realizado por Euclides da Cunha, opondo-se ao "naturalismo explicativo" típico de sua época, colocava-o entre aqueles autores como, por exemplo, Coelho Neto, Tobias Barreto, Clóvis Beviláqua, Araripe Junior, Silvio Romero e Nina Rodrigues, que haviam enfrentado a "condenação" que nos constrangia.

Em relação à Amazônia seria o primeiro, por suas revelações, interpretações, denúncias e intuições, a despertar o "brasileirismo-amazônico". O projeto da Marcha para o Oeste seguirá essa tendência.

O tema sertão aparece na literatura brasileira sob três aspectos: como paraíso, expresso basicamente no romantismo (linha que se mantém no séc. XX através de Catulo da Paixão Cearense, popular e Afonso Arinos, veia mais erudita e de elite); sertão como purgatório, passagem, travessia, penitência e reflexão, como o mundo de Guimarães Rosa e o sertão associado ao inferno:

> "O destempero da natureza, o desempenho dos que perambulam (retirantes, cangaceiros, volantes, beatos), a violência como código de conduta, o fatalismo são os principais traços apontados. Euclides da Cunha é certamente um dos representantes desta leitura do espaço do sertão como inferno ainda que sua explicação seja de ordem político-cultural." (OLIVEIRA, 1997, p. 200)

A narrativa euclidiana sobre a Amazônia constituiu-se em fonte seminal para a *incorporação imaginária* da região ao conjunto do país; tal qual o Brasil dos sertões passa a ser, para gerações, a narrativa de Euclides da Cunha sobre Canudos, a Amazônia viverá no imaginário de brasileiros como *Inferno Verde.* Tendo sido, ao longo de 500 anos, uma terra de disputa, a história desse processo, ou ainda, da inserção da Amazônia no mundo, poderia ser, muito sumariamente, indicada por ondas de inserção. A da exploração das *drogas do sertão* (substitutas das especiarias orientais): milho, batata-doce, mandioca, cacau, baunilha, tomate, amendoim, pimenta, etc.; a das matérias-primas para a indústria, de origem vegetal: essências, resinas, cascas e látex; a das matérias-primas de origem mineral: ferro, manganês, alumínio, cobre, ouro e minerais nobres (Carajás, Trombetas, Serra do Navio, etc.); a de *espaço vital* (a imensidão da hileia) para abrigar excessos populacionais de outras áreas e latitudes.

> "Atropelando ondas anteriores, nas últimas décadas começaram a ser feitas invocações ideológicas da Amazônia. Foram levantadas bandeiras, sobretudo pelos movimentos ecologistas, nos quais a região passou a ser invocada em proposições

> que não recuam, sequer, ante as implicações práticas da abolição do homem." (MENDES e SACHS, 1997, p. 135).

A visão consolidada de uma natureza hostil, má, ameaçadora, abre espaço para ação civilizadora.

> "É preciso lembrar que um discurso negativo sobre o homem e a natureza da América permite a legitimação da expansão europeia. A tese da degeneração dos animais, das plantas e do homem americano assim como a tese da juventude do continente abrem espaço para a ação civilizada do homem branco." (*Idem*, p. 204)

Lúcia Lippi Oliveira nos lembra que foi no período 1890/1930 – em plena vigência da República cuja estratégia era manter São Paulo no controle da vida política no país – que se resgata a figura do bandeirante "como símbolo da pujança paulista baseada em qualidades individuais de coragem, determinação e ao mesmo tempo em atributos nacionais, já que fora a ação destes homens que dera sentido à integração territorial do país". (*Ibid.*, p. 209)

E acrescenta, mais adiante, "os mamelucos formaram uma raça aclimatada ao solo e ao clima, e o êxito da expansão territorial acaba por compensar a dizimação dos povos inferiores." (*Ibid.*, p. 210)

Durante os primeiros anos da República, as incursões ao interior, já iniciadas no Império, se intensificaram e ganharam novos significados (ou seja, as medidas necessárias para o "ajuste" do país à entrada na modernidade): as expedições de Cândido Rondon; a da Comissão Geológica em São Paulo; as dos astrônomos Louis Cruls, em 1892, ao Planalto Central visando à mudança da capital; e, as expedições científicas do Instituto Oswaldo Cruz, para o estabelecimento de linhas telegráficas, informações geográficas, botânicas, zoológicas, geológicas, mineralógicas, pedagógicas e etnográficas. As expedições científicas do IOC tinham como objetivo precípuo estudar e debelar as moléstias que dificultavam a inserção/expansão daquela modernidade no Brasil. A viagem de Euclides da Cunha a Canudos e o impacto de *Os Sertões* na intelectualidade do período atestam o grau de importância que assumira a interiorização do país. O sertão, para os intelectuais-cientistas (Carlos Chagas, Belisário Penna, Oswaldo Cruz, Pacheco Leão, dentre outros) do primeiro período republicano, **integra o mesmo campo semântico de incorporação, progresso, civilização e conquista** (LIMA, 1997, p. 167). (grifos nossos)

Assim,

> "Em diálogo com o sertanismo de inspiração romântica, mas não necessariamente em oposição a ele, é possível também falar de um movimento de valorização do

> sertão que acompanhou projetos de construção de ferrovias, de delimitação de fronteiras, de saneamento, de mapeamento cartográfico e utilização de recursos naturais. Fortemente associado à presença do Estado, ele reuniu atores sociais informados pelo cientificismo dominante entre a intelectualidade." (*Idem*, p. 164)

São Paulo era o vértice do triângulo territorial formado pelos sertões nordestino e amazônico. São Paulo, berço da civilização mestiça dos bandeirantes. Era a partir de São Paulo que o sertão deveria ser estudado e integrado. São Paulo teria sido o núcleo irradiador da necessidade de adaptação do país à modernidade. Segundo Sílvio Romero e, depois, Roger Bastide, Euclides da Cunha seria *O* intelectual representativo de São Paulo e Machado de Assis a expressão do mundo cultural do Rio de Janeiro. Diferentemente de seus primeiros artigos veiculados na imprensa, n'*Os Sertões* a crítica aos excessos e contradições da República são acentuados. Litoral e sertão não se encontravam em situação de oposição incontornável. As oposições poderiam ser solucionadas por um projeto nacional que integrasse realmente o interior do país.

> "Razões de natureza estratégica, especialmente o problema das fronteiras, eram igualmente levadas em consideração no conjunto de sua obra. O país deveria rumar em direção ao Pacífico e tecer uma malha ferroviária capaz de integrar suas distintas regiões. Daí a admiração que, mais de uma vez, manifestou pelas atividades de Rondon." (*Ibid.,* p. 172)

Cândido Mariano da Silva Rondon, figura mítica da história do Brasil republicano, intitulava-se um "sertanista" que há vinte anos lidava *com as rudezas semibárbaras da linguagem dos caboclos e com as asperezas torturantes dos idiomas indígenas. (Ibid.,* p. 174)

Uma das leituras da obra de Euclides da Cunha, apropriada pelo Estado Novo, foi precisamente aquela que não vê aí o sertanejo como degenerado (por conta da miscigenação) e sim como retrógrado. O atraso se deve ao abandono e não a determinações de ordem genética, essa última, ótica e análise tão apregoadas pelas teorias raciológicas de fins do século XIX: a inviabilidade da nação brasileira pelo fato da miscigenação. Durante o governo Vargas, e dadas as circunstâncias internas e externas ao país (e que são bastante conhecidas), era imperativo ressignificar e dar atributos de vigor e importância à mão-de-obra nativa, aos trabalhadores nacionais. À civilização caberia "sincronizar os tempos sociais do sertão e do litoral, trazendo para o nosso tempo 'aqueles rudes compatriotas retardatários'". A ação governamental seria capaz de conciliar "a diferença entre tempos sociais", posto que a ela cabia "trazer os espaços atrasados e incultos para a civilidade". (OLIVEIRA, 1997, p. 201)

Note-se que essa leitura corresponde àquela ideia preconizada por Bilac, Alberto Torres e outros autoritários, agora mais elaborada.

Euclides da Cunha, o "missionário do progresso", na Amazônia,

> "propõe a recuperação do rio Purus, a construção de uma estrada de ferro — a Transacreana — que seria capaz de espalhar frentes de colonização e proteger as fronteiras do país. Neste sentido, Euclides pode ser visto como um precursor de ideias e projetos que foram implementados, com ou sem sucesso, anos mais tarde, como a Madeira-Mamoré, o IBGE, o DNOCS e, até mesmo, a Calha-Norte." (*Ibid.*, p. 202)

Com efeito, Euclides da Cunha idealizou o projeto de uma ferrovia transacreana, minuciosamente descrito, como uma "grande estrada internacional de aliança civilizadora, e de paz". Como afirma Francisco Foot Hardman, idealizando-a baseado em argumentos de ordem técnica, pressupostos geopolíticos e econômicos, produzindo uma visão integralmente organicista, "tornando o caminho de ferro corpo vivo e integrado num movimento evolutivo uniforme da sociedade em relação à natureza". (HARDMAN, 1991, p. 101). Exemplifiquemos, como faz Hardman:

> "Todas as grandes estradas, no evitarem os empeços que se lhes antolham, transpondo as depressões e iludindo os maiores cortes com os mais primitivos recursos que lhes facultem um rápido estiramento dos trilhos, erigem-se nos primeiros tempos como verdadeiros caminhos de guerra contra o deserto, imperfeitos, selvagens...

Depois envolvem; e crescem, aperfeiçoando os elementos da sua estrutura complexa, como se fossem enormes organismos vivos transfigurando-se com a própria vida e progresso que despertam." (CUNHA *apud* HARDMAN, 1991. *Idem*)

À visão aguda "das linhas desviantes do progresso", o engenheiro-militar-artista "contrapõe um projeto integral de civilização, inspirado, também, nos melhores exemplos do neocolonialismo europeu na África e na Ásia. A ciência toma o lugar, aqui, das antigas missões religiosas". E Hardman percebe, de forma certeira, tratar-se "de um transplante ainda mais radical da cultura", expressado assim por Euclides da Cunha:

> "Abra-se qualquer regulamento de higiene colonial. Ressaltam à mais breve leitura os esforços incomparáveis das modernas missões e o seu apostolado complexo que, ao revés das antigas, não visam a arrebatar para a civilização a barbaria transfigurada, senão transplantar, integralmente, a própria civilização para o seio adverso e rude dos territórios bárbaros." (*Idem*, p. 104)

Euclides da Cunha não veria concluída a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré. Fora convidado pelo Ministério da Viação para o cargo de fiscal do Governo junto àquela estrada, que se iria construir por conta do Brasil, em virtude do Tratado de Petrópolis (reveladas pelo látex, as terras do Acre seriam alvo de querelas diplomáticas, que iriam resultar no Tratado de Petrópolis, assinado em novembro de 1903: o Brasil incorporara mais de 152.000 km² de território. O Acre, assim, passaria a fazer parte do Brasil sob o signo dos conflitos de terra).

Em carta ao pai – "Rio, 24 de julho de 1906" – dizia Euclides:

> "A Comissão é a mais séria e brilhante entre todas que possa aspirar hoje um engenheiro. Conforme a linguagem do ministro, o engenheiro fiscal — cuja autonomia será absoluta — representará diretamente o governo — junto da grande linha continental que irá transformar a América do Sul. Aceitei. Não pude resistir a esta atração. Será mais um sacrifício; mais uma arrancada valente para o futuro; e sei que o sr. não reprovará o meu ato, que será o meu último ato de temeridade. Além disto irei completar as minhas observações, ainda falhas, sobre a Amazônia." (GALVÃO, GALLOTI, 1997, p. 310/311).

Euclides, no entanto, em carta a Firmo Dutra de 30 de setembro de 1906 (*Idem*, p. 313), informa ter recusado a fiscalização da Madeira-Mamoré, especialmente para não contrariar seu pai. Para Oliveira Lima, escrevia, a 15 de fevereiro de 1907:

> "Continuo no Ministério de Relações Exteriores, onde, felizmente, sempre tenho alguns mapas a rever. Mas não julgo que dure muito este resto de Comissão agonizante.
> Tudo muito arrependido de haver recusado uma, pessoalmente oferecida pelo dr. Afonso Pena, e que é a mesma confiada agora ao Bueno de Andrada. Mas como voltar já, tão cedo, outra vez, à monotonia acabrunhadora da Amazônia? Além disto teria de contrariar ao meu velho, e cometer o pecado de dar-lhe um desgosto numa idade em que lhos devo poupar." (*Ibid.*, p. 325)

Euclides da Cunha não voltaria à Amazônia, a morte chegaria em 15 de agosto de 1909.

No texto "Entre o Madeira e o Javari", Euclides da Cunha já falava sobre "a facilidade das comunicações e a aliança das ideias, de pronto, transmitidas e traçadas na inervação vibrante dos telégrafos" (HARDMAN, 1991, p. 229, nota 6). É realmente interessantíssima a proposta de Foot Hardman de "estabelecer nexos entre essa visão e o discurso civilizatório da Comissão Rondon". (*Idem*)

Focalizando a intervenção do Dr. Joaquim Tanajura, chefe do serviço sanitário da Comissão de Linhas Telegráficas Estratégicas de Mato Grosso ao Amazonas, ou seja "a mitológica Missão Rondon", Hardman informa que, por volta 1909, essa Missão, descendo a área do Alto Rio Madeira, chegou a Santo Antônio na mesma época em que lá esteve Oswaldo Cruz. As anotações médicas de Tanajura, fiéis ao determinismo geográfico,[9] em nada acrescentavam aos relatórios precedentes. A ligação que Hardman realiza vem assim proposta:

> "Falando a respeito dos mais de sessenta doentes recolhidos a uma enfermaria improvisada no início do telégrafo, em março de 1911, Tanajura comenta: *Por esse tempo o beribéri grassou com intensidade entre esses doentes, em sua maioria ex-marinheiros, fazendo algumas vítimas.*
> Quem são esses 'ex-marinheiros'? Ao buscar a fundo sua origem, mergulhamos em outras tramas da história republicana. Seus fios se entrecruzam num ponto obscuro da Amazônia. Revolta da Chibata, revolta de marinheiros no porto do Rio de Janeiro, em 22/11/1910 contra os castigos físicos à vase de duras chicotadas] dos marinheiros enfurecidos contra o castigo corporal da Marinha, sob a liderança do negro João Cândido, na baía da Guanabara, 1910; ferrovia Madeira-Mamoré, em plena construção, entre Porto Velho e Guajará-Mirim; chegada da Comissão chefiada pelo coronel Rondon a Santo Antônio, pacificando índios e erguendo milhares de quilômetros de postes e fios telegráficos: como se atravessam essas linhas?" (*Ibid.*, p. 153/154)

Na noite de Natal de 1910, zarpa do porto do Rio de Janeiro o navio *Satélite*, carga e rumo eram desconhecidos. Um navio-fantasma, na expressão de Edmar Morel.

Havia sido vencida a revolta dos marinheiros da Armada, marinheiros estes em sua maior parte composta por negros e mestiços, contra os castigos corporais.

> "Dois episódios marcam a violência do Estado no encerramento da revolta: a prisão, tortura e morte de vários líderes 'anistiados' na ilha das Cobras; a deportação de pelo menos 441 pessoas (105 marinheiros, 292 homens e 44 mulheres da Casa de Detenção) para a Amazônia, a bordo do *Satélite*. Juntam-se aos trabalhadores do mar, portanto, centenas de operários, vagabundos, prostitutas e outros 'desclassificados', numa operação muito mais ampla que, a pretexto de pôr ordem na Marinha, visa a sanear os movimentos sociais urbanos na Capital Federal." *(Ibid.*, p. 156)

9 Deve-se a Friedrich Ratzel (1844/1904) a teoria que afirma ser o homem um produto do meio; seriam as condições naturais que determinam a vida em sociedade.

Os depoimentos sobre as condições de trabalho na Comissão são unânimes: as mais penosas.

> "Sob a chefia de Rondon, de 1907 a 1915, foram construídos 2.270 quilômetros de linhas e 28 estações telegráficas; realizou-se o levantamento geográfico de 50 mil quilômetros lineares de terras e águas; determinaram-se doze novos rios e corrigiram-se enganos sobre o curso de tantos outros, como o rio da Dúvida; iniciou-se oficialmente uma política do Estado para a questão indígena, com a criação do Serviço de Proteção ao Índio, em 1910." (*Ibid.,* p. 160)

Em 1977, Lúcio Flávio Pinto informava que, a partir de junho/julho, quando deixasse de chover na Amazônia tudo recomeçaria novamente. "Com o sol, a violência": de cem a cento e cinquenta mil nordestinos, sobretudo maranhenses, seriam trazidos "de seus pobres povoados do interior para derrubar grandes árvores e preparar pastagens numa floresta que desconhecem e [por isso] lhes é hostil". Chegariam milhares de famílias de lavradores para estabelecerem-se, principalmente, em Rondônia, no Acre e no sul do Pará, em busca de um pedaço de terra;

> "outras, que já o obtiveram, serão ameaçadas de expulsão e, em vários casos, terão que procurar outra área; em pelo menos 4,4 milhões de hectares haverá 10.342 famílias de posseiros brigando com grandes proprietários de terra, enquanto diversos grupos econômicos tentarão regularizar a situação de 5,4 milhões de hectares que estão 'grilados' em apenas seis áreas amazônicas; advogados serão recrutados para desfazer situações litigiosas ou resolver manobras irregulares; milhares de hectares de terras continuarão sendo vendidos e revendidos e os órgãos públicos, procurados com insistência, tentarão acompanhar todos esses movimentos. Eles formam a dinâmica da maior e mais agressiva frente pioneira do país: a Amazônia.
> (...)
> A Amazônia foi classificada por Euclides da Cunha como a página do *Gênesis* ainda não escrita. Ao se propor a escrevê-la, o Governo precisa evitar que as manchas e garranchos, já em proliferação, comprometam definitivamente a escrita dessa página." (PINTO, 1980, p. 3/4).

É, decerto é importante não esquecer o Euclides amazônico, não para fazer dele um exemplo mas para tomá-lo como uma lição, posto que, hoje, mais do que "a última página do *Gênesis*", a Amazônia "dá, antes, sinais de Apocalipse". (BARROS, 1992, p. 47).

Quando enfatizamos a relação Euclides da Cunha/Estado Novo/Marcha para o Oeste não estamos negando a anterioridade do fenômeno da "integração"

ao projeto de nacionalidade expansionista inaugurado por Vargas nos anos 1930 e que pode ser justamente exemplificado pelas viagens para o interior, como as do Marechal Rondon e as dos cientistas de Manguinhos (Instituto Oswaldo Cruz). O que queremos ressaltar é o que segue, ou seja: a apropriação da obra de Euclides da Cunha pelo Estado Novo se inscreve no projeto de nacionalidade expansionista inaugurado por Vargas nos anos 1930 e absolutizado nos anos 1937/1945. Dificilmente se poderá negar o "sucesso" das realizações estado-novistas que, dada a especificidade do alcance e da natureza da proposta do regime e utilizando-se do que se dispunha à época de mais moderno em termos de meios de comunicação de massas, atingiu um público numeroso e amplo. Nos anos 1940, se define, difunde, divulga e consome uma proposta nacionalista sem fronteiras: a nação estava "definitivamente" criada, possuindo referências geográficas, históricas e culturais.

Euclides da Cunha seria um veículo estratégico na formulação da identidade nacional pelo Estado, por ter convivido pessoalmente com antíteses da realidade brasileira, o sertão nordestino e a selva amazônica, e ter narrado, como nenhum outro "escritor", sobre matizes tão antagônicas que, no entanto, eram faces de uma mesma moeda, a realidade brasileira.

Importa-nos ressaltar aqui que estivemos ocupados com a problemática referente à Amazônica uma vez que as observações realizadas no mundo amazônico, exuberante e "desconhecido", influenciaram o pensamento euclidiano de forma a completar o conhecimento que se tinha, até então, sobre a região e a função geopolítica das fronteiras entre os países amazônicos. Ainda que Euclides da Cunha reconhecesse a dificuldade em compreender a Amazônia, assim como não atingiria a desconstrução pretendida da visão de um mundo maravilhoso, a utilizaria largamente para produzir a *sua* visão do mundo amazônico e fornecia a medida de *sua* concepção de progresso e dos encaminhamentos necessários para atingi-lo; como poderia ser observado na citação abaixo.

> "As Escolas de Medicina Colonial da Inglaterra e da França revelam-nos, pelos simples títulos, os resguardos com que se rodeia sempre o transplante dos povos para os novos habitats. Há essa linha de nobreza no moderno imperialismo expansionista capaz de absorver-lhe os máximos atentados: os seus brilhantes generais transmudam-se em batedores anônimos dos médicos e dos engenheiros: as maiores batalhas fazem-se-lhes simples reconhecimento da campanha ulterior contra o clima; e o domínio das raças incompetentes é o começo da redenção dos territórios, num giro magnífico que do Tonquim à Índia, ao Egito, à Tunísia, ao Sudão, à Ilha de Cuba e às Filipinas, vai generalizando em todos os meridianos a empresa maravilhosa do saneamento da terra.(...)" (CUNHA, 1975, p. 54)

Decerto não é fortuito que é, a partir dos anos 1930, que se assiste ao despertar da consciência nacional sobre as potencialidades amazônicas. Inicia-se a *Marcha para o Oeste* em 1937.

No texto *A Amazônia vai ressurgir* encontra-se relatada a visita do Presidente Getúlio Vargas à Amazônia, da qual resultou um vasto plano de saneamento e de empreendimentos gerais no setentrião brasileiro. Sob o título "Em marcha para o Oeste", informa o documento:

> "A visita do Presidente Getúlio Vargas à Amazônia vem dar à 'marcha para o Oeste' o caráter definitivo da sua exequibilidade, mediante a fixação dos aspectos essenciais ao início da investida, nova bandeira do Brasil e do século XX, que há de transformar a Amazônia lendária das guerreiras de Orellana num capítulo da história da civilização.
> (...)
> Sem recursos proporcionados ao gigantismo da empreitada, o homem civilizado mui difícil tem conseguido brechar a selva, estabelecendo aqui e ali os pontos de apoio indispensáveis à sua fixação e necessários ao prosseguimento da penetração aos recessos da região lendária, que se estende das fraldas andinas até os altiplanos de Goiás, por dezenas de milhares de quilômetros quadrados de terras inaproveitadas e exuberantes. Dessa estagnação é que vem arrancá-las a visita de S. Excia. o Sr. Dr. Getúlio Vargas..."[10]

Estava iniciada a marcha para o Oeste que representava e significava a "ânsia de nacionalidade, determinação histórica desta idade de crescimento do Brasil como potência civilizadora". Antes dessa visita, Getúlio Vargas, "pressentindo a magnitude da questão amazônica, (...), estabelecera com a posse da 'Port of Pará' e encampação da 'Amazon River'", assim como o estabelecimento do Instituto Agronômico do Norte (em Belém) e encaminhamento de colonos nacionais, o estabelecimento do salário mínimo e de institutos de previdência,

> "tida uma série de premissas, sobre as quais se há de desenvolver o plano de saneamento, de educação, de organização do trabalho rural, do qual ressurgirá a Amazônia em toda a sua pujança econômica, na expressão total de nossa virilidade, como frutos da tenacidade e da capacidade realizadora de um povo em êxtase, que desperta ao chamado de um grande homem, predestinado a erigir no século XX a obra monumental de uma civilização nova." (*Idem*, p. IV)

10 *A Amazônia vai ressurgir*. Belém, Serviço de Publicidade e Propaganda da Prefeitura Municipal de Belém, outubro de 1940. O documento foi encontrado na Biblioteca do Grêmio Literário Português do Pará sob a referência 042.5 A 489ª. p. III.

Para além do Instituto Agronômico do Norte, Getúlio criou o Serviço de Navegação no Amazonas e Administração do Porto do Pará (SNAPP), assim como procurou reativar a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré. Faltava, no entanto, "apenas acudir ao homem, ao caboclo humilde que as endemias corroem, deprimem e aniquilam", como afirmado por Abelardo Condirú, prefeito de Belém, ao receber a visita de Getúlio Vargas (Ibid., p. 4).

Dias Paes, Presidente da Associação Comercial do Pará, discursando no banquete oferecido a Getúlio Vargas, em nome das "classes conservadoras e produtoras do Pará", dizia:

> "Mas as brilhantes e patrióticas realizações de V. Excia. como Chefe do Governo Nacional, derivadas dessa admirável realidade que é o Estado Novo, neste período de tempo, que denominamos de 'grande era revolucionária brasileira', ainda não foram integralmente sentidas pela Amazônia." (Ibid., p. 8).

Ao contemplar o "pórtico monumental do vale prodigioso", Getúlio lança "a palavra da fé".

> "Senhores, ao primeiro contato com a Amazônia, na sua parte oceânica, é reconfortante para o nosso sentimento de brasilidade contemplar o pórtico monumental do vale prodigioso, que é a vossa cidade de Belém. A sua simples visão desfaz, por completo, a afirmativa, tão vulgarizada como errônea, que qualifica de inassimiláveis ao esforço progressista do homem as terras equatoriais." (Ibid., p. 47).

No discurso proferido no banquete oferecido pelo Interventor Dr. Álvaro Maia, Getúlio pregava um programa de "ressurreição da Amazônia": [O discurso é o "programa". É a preparação, é a narrativa-estratégia de convencimento do que se pretende e do que virá.]

> "Senhores, ver a Amazônia é um desejo de coração da mocidade, de todos os brasileiros. Com os primeiros conhecimentos da pátria maior, este vale amazônico aparece ao espírito jovem, simbolizando a grandeza territorial, a feracidade inigualável, os fenômenos peculiares à vida primitiva e à luta pela existência em toda a sua pitoresca e perigosa extensão. É natural que uma imagem tão forte e dramática da natureza brasileira seduza e povoe as imaginações moças, prolongando-se em duradouras ressonâncias pela existência afora, através dos estudos dos sábios, das impressões dos viajantes e dos artistas, igualmente presos aos seus múltiplos e indizíveis encantamentos." (Idem).

Era imperativo, conquistar a terra, dominar a água, sujeitar a floresta.

> "Até agora, *o clima caluniado* impediu que de outras regiões com excesso demográfico viessem os contingentes humanos de que carece a Amazônia. Vulgarizou-se a noção, hoje desautorizada, de que as terras equatoriais são impróprias à civilização. Os fatos e as conquistas da técnica provam o contrário e mostram, como nosso próprio exemplo, como é possível, às margens do grande rio, implantar uma civilização única e peculiar, rica de elementos vitais e apta a crescer e prosperar.
> (...)
> Nada nos deterá nesta arrancada que é, no século XX, a mais alta tarefa do homem civilizado: conquistar e dominar os vales das grandes torrentes equatoriais, transformando a sua força cega e a sua fertilidade extraordinária em energia disciplinada. O Amazonas, sob o impulso fecundo da nossa vontade e do nosso trabalho, deixará de ser, afinal, um *simples capítulo da história da terra*, e equiparado aos grandes rios, tornar-se-á um capítulo da história da civilização." (Ibid., p.48/49).

E, euclidianamente, enfatiza:

> "Passou a época em que substituíamos pelo fácil deslumbramento, repleto de imagens ricas e metáforas preciosas, o estudo objetivo da realidade. Ao homem moderno está interdita a contemplação, o esforço sem finalidade. E a nós, povo jovem, impõe-se a enorme responsabilidade de civilizar e povoar milhões de quilômetros quadrados. Aqui, na extremidade setentrional do território pátrio, sentindo esta riqueza potencial, imensa, que atrai cobiças e desperta apetites de absorção, cresce a impressão dessa responsabilidade a que não é possível fugir nem aludir." (Ibid., p.50).

Em entrevista à *Associated Press*, referindo-se ao discurso proferido em Manaus:

> "Não vim à Amazônia com a preocupação do turista... Vim com o objetivo de verificação das possibilidades práticas para por em execução um plano de exploração sistemática das suas riquezas e do desenvolvimento econômico do grande vale." (Ibid, p. 51).

Para tanto, Getúlio Vargas já delineara um plano que compreendia, fundamentalmente, duas partes: saneamento e colonização. O saneamento "com uma organização técnica de execução progressista" pretendia extinguir o impaludismo. Para assegurar a colonização, o Instituto Agronômico do Norte daria assistência técnica aos agricultores, intensificaria o plantio da seringueira – nos moldes que a Ford Motor Company estava executando desde 1922 na região –, desenvolveria a

cultura da castanha, do timbó e de todas as abundantes essências florestais nativas. Completaria o plano a intensificação da exploração industrial. Com essa finalidade, já estavam chegando, "a convite do Governo, industrialistas norte-americanos interessados em colaborar conosco no desenvolvimento da Amazônia, onde seus capitais e recursos encontrarão segura e remuneradora aplicação". (Ibid., p. 52).

Getúlio Vargas esclarecia que daquela conferência de que falara no discurso de Manaus, deveriam participar, principalmente, os países vizinhos tributários da bacia amazônica: Venezuela, Colômbia, Peru, Equador e Bolívia. Enfatizando que:

> "Não devemos cogitar apenas de prevenir atritos possíveis, mas principalmente de fortalecer os motivos que nos sobram para nos unirmos e formarmos uma verdadeira comunidade econômica. É claro que, assim procedendo, aumentaremos as nossas reservas de defesa e a nossa capacidade para resistir a *qualquer* tentativa de absorção. Embora não tenhamos, no momento, felizmente, razões para nos sentirmos ameaçados, cumpre-nos consolidar a obra de solidariedade baseada em iniciativas como essas que não visem hostilizar ninguém e só concorrem para desenvolver, entre nações americanas, o espírito de mútua confiança e a convicção da necessidade de nos prepararmos para enfrentar quaisquer eventualidades." (Ibid., p. 52/53).

Ao buscar trabalhar as possibilidades interpretativas da relação História/ Literatura estivemos sempre imbuídos da perspectiva de entender a literatura e a narrativa como produção cultural, assimilando a proposta de Fredric Jameson de que a narrativa é um ato socialmente simbólico. Esperamos estar contribuindo para abrir o texto amazônico de Euclides da Cunha "para a história de modo a fazê-lo falar de seu passado e procurar compreender sob quais condições o texto tem ou ganha sentido" (MORAIS, 1992, p. 91). Ou, ainda, que tenhamos demonstrado as relações entre produção cultural e história, conservando

> "uma perspectiva essencialmente historicista, na qual nossas leituras do passado dependem de maneira vital de nossa experiência com relação ao presente e, particularmente, das peculiaridades estruturais daquilo que por vezes é chamado de *société de consumation* (ou de momento 'desacumulativo' do monopólio tardio, ou consumismo ou capitalismo multinacional), aquilo que Guy Debord chama de sociedade da imagem ou do espetáculo." (JAMESON, 1992, p. 11).

Não estivemos, decerto, esterilizados pela obsessão da objetividade e fidelidade aos fatos. Estivemos propondo tão-somente uma interpretação possível, enfatizando a apropriação da obra de Euclides da Cunha referente a Amazônia pela oficialidade

esclarecida do Estado, a bem da verdade, dado o caráter canônico alcançado por sua obra inaugural (e, sem dúvida, magistral) *Os Sertões*. O gesto central das análises de Jameson, ou seja, a reescritura política dos textos literários,

> "restaura a multivalência dinâmica da produção estética, a um só tempo complexo de aspirações e desejos e registro das contradições determinadas e de limitações impostas pela ideologia e pela História. Esses 'fechamentos' acabam reprimindo o político e constituindo o 'inconsciente' que é tarefa do crítico interpretar." (Ibid., p. 10/11).

Desta feita, estamos de acordo e fazemos nossas as palavras de Iná de Carvalho Costa e Maria Elisa Cevasco quando afirmam que

> O capitalismo tardio é um momento em que enclaves remanescentes de outros modos de produção foram colonizados, isto é, absorvidos pela forma mercadoria, ou simplesmente excluídos do movimento geral do capital, como já nos mostrou didaticamente Robert Kurz. Assim não se trata de postular uma excepcionalidade do Brasil ou de nossas produções culturais, mas antes de compreender a parte que nos toca na divisão internacional da produção, inclusive a cultural, e enfrentar o modo como nossa particularidade se insere no conjunto. Aliás, não por coincidência, esta é a mesma tecla na qual Robert Shwarz vem batendo desde os anos 60 entre nós." (COSTA e CEVASCO, 1996, p. 10).

Se Euclides da Cunha tivesse ido por outros meios que não oficiais e como engenheiro para a Amazônia, talvez tivesse escrito outra obra ou deixado material para tanto, mas a ambiguidade, o pessimismo e aquela vontade quase doentia de estar inscrito nos quadros do poder republicano, ainda que para ser "útil", o jogariam nas mãos de um engano. Talvez. Informado, sobretudo, por leituras estrangeiras, ele foi *lá*, para a Amazônia "ignota". E, nas palavras de Foot Hardman,

> "Ir até lá é com efeito penetrar em outro mundo, onde as fronteiras entre finito e infinito, ordinário e insólito, claro e escuro, pequeno e grande, habitação e deserto, conhecido e desconhecido, homens e vultos, objetos e fantasmagorias aparecem tênues e perigosamente ambíguas. Muitos quiseram domar a barbárie que se desprendia além desses limites. Visões pautadas numa perspectiva de modernização conservadora, como a de André Rebouças, dominaram o pensamento político esclarecido, na América latina do final dos oitocentos e início deste século. *Euclides, filiou-se, certamente, a essa tradição republicana estatizante, urbanizadora e reformista, convicta seja do saber técnico-científico como apanágio das elites*

> *dirigentes, seja dos critérios racionalizadores da administração como norma funcional de um poder público mais centralizado, eficaz em reordenar os particularismos do espaço social disperso..."* (HARDMAN, 1991, p. 107/108) (grifos nossos).

O que nos propusemos foi, perdida a superstição da legalidade canônica, buscar reavaliar o texto euclidiano amazônico com outros critérios críticos. (BARROS, 1992, p. 47)

Por outras palavras, como Said em outro contexto, ponderamos que:

> "... mais do que condenar ou ignorar sua participação no que era uma realidade inconteste em suas sociedades, sugiro que o que aprendemos sobre esse aspecto, até agora ignorado, na verdade aprofunda nossa leitura e nossa compreensão dessas obras." (SAID, 1995, p. 15)

E de sua apropriação e utilização para além do quadro institucional em que os textos foram produzidos.

Os pressupostos da Marcha para o Oeste permanecem em ação.

Às margens do rio Xingu, próximo à Hidrelétrica de Belo Monte, um novo empreendimento bilionário está em vias de efetivar-se. É o projeto da empresa mineradora de ouro canadense Belo Sun. Sua previsão é a de extrair 150 (cento e cinquenta) toneladas de ouro em 17 anos, cuja barragem de rejeitos será muito maior que aquela de Mariana/MG.

Referências bibliográficas

BELÉM, Serviço de Publicidade e Propaganda da Prefeitura Municipal de Belém. *A Amazônia vai ressurgir*. Out. de 1940.

BARROS, L. H. Historiografia a letras nada neutras. *In*: *Revista USP*. São Paulo: USP/Coordenadoria de Comunicação Social, n.13, mar./mai., 1992.

COSTA, I. C.; CEVASCO, M. E. Para a crítica do jogo aleatório dos significantes (Prefácio). *In*: JAMESON, F. *Pós-Modernismo. A lógica cultural do capitalismo tardio.* São Paulo: Ática, 1996.

CUNHA, E. À Margem da História. Introdução, nota editorial e estabelecimento do texto pelo Prof. Rolando Morel Pinto. São Paulo: Cultrix; Brasília: INL, 1975.

GALVÃO, W. N.; GALLOTI, O. (Orgs.), *Correspondência de Euclides da Cunha*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo – EDUSP, 1997.

HARDMAN, F. F. *Trem fantasma. A modernidade na selva*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

JAMESON, F. *O inconsciente político. A narrativa como ato socialmente simbólico.* Tradução de Valter Lellis Siqueira. São Paulo: Editora Ática S.A., 1992.

LIMA, N. T. "Missões civilizatórias da República e interpretação do Brasil". *In*: *História, Ciência, Saúde - Manguinhos*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz/ Casa de Oswaldo Cruz, 1997.

MENDES, A. *A invenção da Amazônia*. Belém: UFPA, 1974.

MORAIS, M. C. M. História, narrativa e interpretação: aproximações ao pensamento de Fredric Jameson. *In*: *Revista Brasileira de História*, ANPUH/Contexto, v.16, n.31 e 32, 1992, p. 91.

OLIVEIRA, L. L. A conquista do espaço: sertão e fronteira no pensamento brasileiro. *In*: *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz/Casa de Oswaldo Cruz, 1997. v. V (Suplemento).

PINTO, L. F. *Amazônia*: no rastro do saque. São Paulo: Editora HUCITEC, 1980.

SAID, E. *Cultura e imperialismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

II.

Atores, redes, mobilizações e novos conflitos no campo

Movimentos sociais, questões fundiárias e mediações jurídicas: apontamentos sobre as relações entre o Direito e os conflitos sociais[1]

Leonilde Servolo de Medeiros

O debate sobre acesso à terra, que de há muito ocupa a pauta política brasileira, ganhou novas dimensões com a entrada em cena de novos temas e personagens. Além das históricas lutas de *posseiros* pela permanência na terra da qual estavam sendo expulsos, da emergência dos *sem-terra* nos anos 1980 e dos conflitos em torno de áreas indígenas, hoje obtêm espaço no cenário político as reivindicações das chamadas *populações tradicionais*, que demandam não só a terra, mas o reconhecimento da particularidade da sua relação com um território. Ao mesmo tempo, apropriam-se dos temas fundiário e ambiental, dando-lhes significados próprios.

Em qualquer dos casos, as reivindicações por acesso à terra têm sido tensionadas pela expansão crescente de uma agricultura intensiva, altamente tecnificada que, para sua expansão, depende da manutenção de um estoque fundiário disponível – quer em função das demandas dos mercados, quer, ligados a elas, de criação de infraestrutura necessária ao escoamento das mercadorias produzidas (rodovias, ferrovias, aquavias, portos, etc.). Paralelamente a essa expansão, as formas de apropriação mais tradicionais da terra se defrontam ainda com empreendimentos turísticos (em especial nas áreas litorâneas), de mineração, hidrelétricas, etc. que também colocam em risco, pela possibilidade de desestruturação de seus territórios, grupos sociais significativos.

A disputa pelo acesso à terra tem se perpetuado ao longo do tempo, mas os contextos, os atores, as questões em jogo e o repertório de ações têm se modificado continuamente, em especial num quadro de rápidas mudanças e crises nacionais e internacionais. Até o final dos anos 1970, os principais personagens da luta por terra foram *parceiros*, *foreiros*, *posseiros* (GRYNSZPAN, 1987; MEDEIROS, 1995; NO-

1 Este capítulo teve uma versão preliminar apresentada no 18o Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia. Agradeço a Regina Bruno a leitura atenta dos originais e as sugestões feitas. Muitas delas, no entanto, não puderam ser incorporadas tendo em vista os limites de tamanho do texto.

VAES, 1997, dentre outros), desde então novos atores vêm recolocando o debate sobre o tema. Questionando a justiça o intenso processo de expropriação ocorrido principalmente na década de 1970 e demandando a volta à terra por meio do que então se afirmavam como novas formas de ação coletiva (ocupações e acampamentos), os que demandam terra para trabalho cada vez mais têm se valido do arsenal legal para legitimar suas ações. Da mesma forma, parte das populações que, em outros momentos, colocaram-se em cena como *posseiros* e buscaram apoio jurídico para sua permanência na terra a partir desse enquadramento legal, passaram a se apresentar a partir de identidades sociais e políticas locais, constituídas no bojo de lutas particulares (*seringueiros*, *quebradeiras de coco*, *quilombolas, ribeirinhos, etc.*) e, a partir delas, puderam reclamar direitos específicos, reconhecidos e inscritos em novos instrumentos legais, ampliando as possibilidades de acesso à terra.

Tendo esse quadro geral como pano de fundo, nosso propósito é fazer uma reflexão sobre as relações entre as disputas por terra e as dimensões legais que as cercam. Trata-se de refletir sobre os usos do Direito nos conflitos fundiários, tanto no que se refere às possibilidades de interpretação e reinterpretação das leis existentes, quanto no que diz respeito à criação de novos instrumentos legais que tanto podem produzir limites, quanto gerar possibilidades de novas demandas. Pretendemos, assim, enfatizar uma dimensão da questão que, no geral, pouco tem sido analisada como estratégia de luta e parte de um repertório de ação, acionado em diversas circunstâncias, paralelamente às grandes mobilizações que chamam a atenção dos analistas e da mídia. Ou seja, nossa intenção é buscar dimensões menos visíveis e espetaculares dos conflitos, de modo a evidenciar seu lugar em disputas que, se nem sempre são objeto de preocupação pelos pesquisadores, nem por isso deixam de ser um componente central das lutas sociais.

Dimensão jurídica das lutas por terra

Em texto já clássico, discutindo o campo jurídico, Pierre Bourdieu ressalta que o Direito é a forma por excelência do poder simbólico, que

> cria as coisas nomeadas e, em particular, os grupos: ele confere a essas realidades surgidas das suas operações de classificação toda a permanência, a das coisas, que uma instituição histórica é capaz de conferir a instituições históricas... ele faz o mundo social, mas com a condição de se não esquecer que é feito por ele. (BOURDIEU, 1989: 237)

Se o tema da luta pela terra e a emergência de novas identidades a ela relacionadas foram bastante explorados pela literatura, em especial no que se refere às

formas de ação e organização dos trabalhadores, a relação entre essa luta e o Direito tem merecido menor atenção e aparecido como uma dimensão secundária da luta política. No entanto, a referência às leis tem sido uma constante nas lutas sociais. Estudando a emergência da Lei Negra na Inglaterra do século XVIII e as disputas em torno dela, o historiador britânico Edward Thompson conduz sua análise de forma a demonstrar que "a lei não foi apenas imposta de cima *sobre* os homens: tem sido um meio onde outros conflitos sociais têm se travado" (THOMPSON, 1987: 358). Segundo ele, as regulamentações legais podem ser vistas e acionadas também como um freio ao poder. Tal perspectiva foi apontada ainda por vários outros autores de diferentes campos disciplinares, como Hobsbawn (1987) e Bobbio (1992).

Agrikoliansky (2010) relaciona a pouca atenção dada ao tema ao fato de que as abordagens dominantes de ação coletiva costumam dar ênfase principalmente ao caráter não institucional das estratégias mais visíveis empregadas pelos que protestam. De acordo com esse autor,

> o direito como repertório de ação coletiva foi pouco tratado em si mesmo e de maneira sistemática pelas análises dos protestos. Evidentemente, a principal causa disso reside, sem dúvida, na própria definição do objeto "movimento social" pelos analistas do 'processo político' ou da '*contentious politics*'. (AGRIKOLIANSKY, 2010, p. 226, tradução de LSM)

Nesse mesmo texto, o autor (2010: 225) argumenta que "o direito, como linguagem e meio de ação, é potencialmente uma possante gramática para pensar as injustiças, construir queixas (*griefs*) e exprimir reivindicações" (*Idem*: 225). Como instrumento de mobilização dos afetados e de definição, dentro de determinados referenciais culturais, do que é justo e injusto, as estratégias jurídicas constituem "um vetor da generalização das reivindicações que pode contribuir de maneira decisiva para o desenvolvimento de um movimento social" (AGRIKOLIANSKY, 2010: 230). Nessa perspectiva, o espaço do Poder Judiciário também pode ser entendido como uma arena propícia à publicização e à mobilização de apoios. Assim, a lei tem eficácia social e deve ser percebida não só no contexto de sua produção, mas também nas potencialidades políticas que pode conter.

Outro autor que chama a atenção para a importância da lei é Daniel Cefaï, para quem o direito "fixa regras e procedimentos que balizam, previamente, o campo das ações e das interações [...] comanda as regras do jogo e fornece o formato de coordenação entre os atores, destinando soluções a certos tipos de disputas e litígios" (CEFAÏ, 2011: 87).

Embora com algumas diferenças de pressupostos teóricos, esses autores têm jogado luzes sobre a importância de se pensar a dimensão legal como uma das formas

possíveis de luta social e como parte dos repertórios de ação coletiva nas sociedades contemporâneas, utilizado por diferentes grupos sociais, inclusive pelas classes dominantes para assegurar determinadas posições.

Pensar a esfera legal como um dos elementos do repertório de ação coletiva, implica, na análise dos conflitos e movimentos sociais, considerar que as partes afetadas precisam dispor de um corpo de advogados dotados de determinadas características especiais: além de afinados com o ideário dos movimentos, precisam dominar as regras do campo jurídico, ao mesmo tempo em que ter capacidade política para tentar subverter essas regras, explicitando, na própria disputa jurídica, o quão arbitrária é a origem de seu funcionamento (BOURDIEU, 1989). Como aponta Bourdieu, no caso específico do campo jurídico,

> É o regresso às realidades que favorecem o aumento da diferenciação do campo e a intensificação da concorrência interna ao mesmo tempo que o reforço dos dominados no seio do campo jurídico em relação com o reforço dos seus homólogos no seio do campo social (ou dos seus representantes). (Bourdieu, 1989: 253)

Assim, os movimentos sociais, especialmente no que se refere aos trabalhadores rurais, precisam contar com a colaboração desses mediadores jurídicos como condição mesma para entrar num campo dominado por uma linguagem e procedimentos muito próprios. Essa possibilidade é limitada pela necessidade de recursos financeiros, mas também por afinidades políticas, uma vez que, longe de ser neutra, em muitos casos a mediação de advogados se faz por meio de profissionais militantes ou ativistas que desempenham um papel importante na criação de narrativas, na fertilização de sentimentos de injustiça e na sua tradução em termos legais. Eles podem tanto explorar mecanismos legais e estimular sua implementação como ajudar a "inventar" novas possibilidades que podem ser transformadas em lei por pressão dos próprios movimentos.

Esse tipo particular de mediação pode ser lido como uma forma de dirigir as ações para caminhos mais institucionais e previsíveis, evitando a confrontação direta. No entanto, como algumas situações ocorridas no Brasil mostram, ele também pode ser uma outra face das ações de confronto, utilizando-se de uma ou outra de acordo com circunstâncias particulares e com percepções sobre a melhor forma de se comportar frente ao jogo político. Os advogados ligados a organizações de representação dos trabalhadores e que se dispõem a se dedicar a essa causa, tendem a reconhecer que poucos problemas podem ser resolvidos somente pelas mediações legais e chamam a atenção para a importância da mobilização política e a organização das "bases" lado a lado com o recurso à justiça. Pelo que pudemos verificar na literatura e em pesquisas por nós desenvolvidas, a combinação dessas diferentes estratégias tem sido bastante comum.

Os conflitos por terra no Brasil são longevos e a disputa – dos e nos termos da lei – já mereceu estudos importantes referentes aos momentos de conformação das regras de apropriação da terra, tendo por referência em especial a Lei de Terras de 1850 e alguns de seus desdobramentos (MOTTA, 1998; SILVA, 1996).[2] Poucos são os estudos que tratam do tema em momentos históricos posteriores, quando as lutas no campo tenderam a construir alguma unidade em torno de bandeiras como reforma agrária, reconhecimento profissional, direitos trabalhistas e sociais, e inscreveram, entre suas demandas, a constituição de um aparato legal que regulasse a distribuição de terras. Progressivamente, as lutas passaram a se enquadrar nesses parâmetros e suas dimensões locais começam a ser traduzidas em um novo repertório de ações (TILLY, 1995; 2006) que progressivamente colocaram o Estado nacional como interlocutor central de suas demandas. Assim, as demandas passaram a se voltar quer para uma regulação do Estado sobre o acesso à terra, a partir de noções mais gerais sobre o direito à terra, capazes de se sobrepor às particularidades locais, quer, em outras situações, a obter reconhecimento de singularidades.

A lei e o uso da lei nos conflitos por terra no Brasil: uma primeira aproximação do debate sobre a reforma agrária

A literatura existente nos dá pistas importantes sobre a relação entre lei e conflitos fundiários. Ante uma vaga definição de possibilidade de desapropriação por interesse social,[3] existente na Constituição de 1946, as lutas por terra se deram, nos anos 1950 e início de 1960, apoiando-se fundamentalmente no Código Civil de 1917, quer quando envolviam *posseiros*, quer quando seus protagonistas eram *arrendatários* e *parceiros* (neste caso, entrando em questão a natureza das cláusulas contratuais, mesmo que informais). Por força do crescimento dos conflitos e de sua publicização, verificou-se um esforço de regulamentar o direito à terra e à propriedade, corporificada na demanda pela constituição de instrumentos legais e definição de condições que permitiriam ao Estado realizar intervenções fundiárias para dirimir conflitos e alterar, mesmo que pontualmente, as relações de poder existentes. Esforços nessa direção são perceptíveis inclusive em legislações estaduais dos

2 Ver em especial.

3 Conforme o artigo 147 da Constituição de 1946, "o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. O parágrafo mencionado afirma que "é garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro".

anos 1950 e início dos anos 1960, quando alguns governos passaram a ter que se enfrentar com acirrados conflitos. É o caso do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Pernambuco, Paraná, Goiás, entre outros.

Como parte desse investimento na criação de novos instrumentos legais, alguns atores envolvidos procuravam produzir o reconhecimento da legitimidade da luta por terra e criar condições para que ela pudesse ser vista como um direito. Simultaneamente, a literatura indica que se usava a lei existente, procurando interpretá-la a favor dos trabalhadores. Já então, os advogados, mediadores necessários junto ao Poder Judiciário, eram uma presença importante nos conflitos, como artífices de determinados encaminhamentos e interlocutores frente aos tribunais. Da mesma forma, o recurso/reconhecimento da luta legal era um aspecto marcante das concepções dos mediadores políticos das lutas. São vários os exemplos dessa prática. Um deles é narrado por José Pureza da Silva, quadro do Partido Comunista Brasileiro, que atuou intensamente na organização de *posseiros* no estado do Rio de Janeiro e, portanto, na própria constituição dos *posseiro*s como categoria política (GRYNSZPAN, 1987). Como relata em suas memórias:

> Até então [final dos anos 1950], para se contrapor aos despejos, *nossos advogados reclamavam, em juízo, o usucapião que prescrevia o direito de propriedade após a posse ininterrupta da terra durante mais ou menos dez anos*. A decisão de nosso movimento a partir daí foi substituir a reclamação do usucapião por uma luta pela desapropriação das terras em litígio. (PUREZA, 1982: 32, grifos meus, LSM)

Para além da defesa dos trabalhadores em situações particularizadas, o uso da lei adquiria um aspecto educativo, de *conscientização*, e, ao mesmo tempo, organizativo, visando aproximar os *lavradores* das organizações existentes e prepará-los para outras reivindicações. Num artigo do Jornal *Terra Livre*, editado pelo PCB para distribuição entre os trabalhadores do campo, no auge dos debates sobre o lugar da reforma agrária no que então se discutia como sendo a *revolução brasileira*, esclarecia-se que:

> Quando falamos em reforma agrária radical, entendemos aquela que liquida mesmo o latifúndio no Brasil, eliminando todas as formas antiquadas e escravagistas da atual estrutura agrária, dando terra aos camponeses sem terra ou com pouca terra. Estamos empenhados numa luta por essa reforma agrária mas, *procurando conquistar, inicialmente, pequenos direitos para o homem do campo, dentro das leis que vigoram no país, até alcançarmos o que nós queremos de fato*. E como alcançar o que nós queremos de fato? ... Será que de conquista em conquista, de vitória em vitória, dentro das leis aplicadas no Brasil, se conseguirá mesmo uma reforma agrária radical, que resolva de verdade os problemas dos camponeses?

> Não. *A luta pacífica que estamos travando pelas conquistas de pequenos direitos, dentro das leis em vigor, serve para abrir a consciência dos homens do campo para a necessidade de estarem sempre juntos, unidos em associações*... (TERRA LIVRE, 105, nov. 61, p. 2, grifos meus, LSM)

Ou seja, tratava-se de valorizar as lutas cotidianas, no plano legal, como caminho para transformações mais amplas. Em estudo anterior (MEDEIROS, 1995), apontamos como, nesse esforço de organizar o campesinato, o recurso à lei e à justiça foi um dos temas mais sistematicamente apresentado na imprensa desse partido e um dos caminhos pelos quais se dava o aparecimento público do *campesinato.* Frequentemente, o jornal *Terra Livre* apresentava uma chamada dizendo que "a força da lei está em nossas próprias mãos". Segundo Lyndolpho Silva, presidente da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (Ultab), entidade hegemonizada pelo PCB, a busca do reconhecimento legal das organizações camponesas era importante: "dessa forma apresentávamos uma *entidade legalizada, dentro da lei, como diziam os camponeses*. Isso dava mais confiança aos trabalhadores e mais solidez ao movimento" (SILVA, 1994: 70, grifos meus, LSM).

O jornal *Terra Livre* também servia como instrumento de divulgação de direitos. Não por acaso, a partir de 1956, passou a apresentar a coluna "Conheça os seus direitos", por longo tempo assinada por Lyndolpho Silva e, posteriormente, por um advogado. Nela, procurava-se afirmar, com base na legislação existente, os direitos a que os trabalhadores assalariados urbanos tinham acesso, mas que eram sistematicamente negados aos rurais: férias, repouso remunerado, direito à habitação sem desconto, salário mínimo, salário igual para homens e mulheres, limitações na cobrança de taxas de arrendamento, preços, direito de organização, direito à terra, etc. (MEDEIROS, 1995).

Também Francisco Julião, advogado e principal liderança das Ligas Camponesas de Pernambuco, que cunhara uma imagem de radicalidade na luta pela reforma agrária, afirmava que suas armas para a organização dos camponeses eram a Bíblia e o Código Civil. (JULIÃO, 1962)

Dessa forma, reforçava-se uma cultura que marcou os conflitos sociais, cujas lideranças procuravam dialogar nos espaços legais possíveis, alimentando a compreensão da importância do uso desse tipo de instrumento. Ao mesmo tempo, utilizavam-se outros caminhos de mobilização, em especial a ocupação de espaços públicos, por meio de concentrações em praças, de preferência em frente ao palácio de governo e passeatas.

A luta dentro da lei, ao longo da história dos conflitos no campo, caminhou *pari passu* com a pressão para que novas leis fossem criadas, o que exigia articulação com outras forças políticas e produção de justificativas mais elaboradas. Ao longo dos

anos 1950 e início dos 1960, além de alimentar o debate sobre a extensão dos direitos trabalhistas aos trabalhadores do campo, deputados de diferentes partidos encaminharam o Congresso Nacional dezenas de projetos de reforma agrária, de diferentes matizes políticos, que procuravam equacionar legalmente uma nova conjuntura: por um lado, um intenso debate sobre desenvolvimento, seu significado e direção, bem como sobre o lugar da agricultura nesse processo; por outro, a crescente organização dos trabalhadores do campo, que colocava, num contexto de expansão das organizações comunistas em toda América Latina, o tema do acesso à terra na ordem do dia, delineando outras possibilidades de compreensão do debate da época.

Como é bastante conhecido, esses projetos foram bloqueados no Congresso Nacional (CAMARGO, 1981; MEDEIROS, 1983; TAPIA, 1986), mas, embora com percepções divergentes em torno da natureza e alcance da reforma agrária, lograram produzir algum tipo consenso em torno da necessidade de fazer algum tipo de mudança, até para poder controlar as crescentes mobilizações camponesas.

Prova disso é que o golpe de 1964 não tirou o tema da pauta e, poucos meses depois, foi aprovado o Estatuto da Terra (Lei 4504, de 30 de novembro de 1964) e a Emenda Constitucional 10, que previa desapropriações com pagamento das terras em títulos da dívida agrária. Essas medidas incorporavam algumas das demandas do período anterior, inclusive de algumas organizações representativas dos trabalhadores, delimitavam as possibilidades de intervenção fundiária e davam um novo sentido à reforma agrária, enquadrando uma demanda fortemente distributivista em outra, cujo eixo era a proposta de modernização do campo, por meio do estímulo à criação de um empresariado rural, mesmo que de pequeno porte (uma classe média rural), capaz de organizar a produção de forma racional e eficiente, do ponto de vista da lógica capitalista.[4]

O equacionamento da questão fundiária por meio de um novo aparato legal se deu ao mesmo tempo em que os conflitos por terra e as lideranças das organizações que estavam à sua frente eram duramente reprimidas, ou seja, os trabalhadores do campo ficaram desprovidos de poder para entrar na disputa no processo de formulação da lei e de sua aplicação. No entanto, como apontado por Thompson (1987), a simples existência da lei e o reconhecimento legal da reforma agrária como parte dos instrumentos de regulação das formas de apropriação do território brasileiro proporcionaram condições para lutas em torno de sua aplicação. Ela passou a fazer parte do ideário e do repertório das ações da entidade sindical representativa, no plano nacional, dos trabalhadores rurais, que se reorganizou ainda no final dos anos 1960 (PALMEIRA, 1985; MEDEIROS, 2014). Nas publicações da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), ao longo dos anos 1970,

4 Para uma análise dos termos do Estatuto da Terra, ver Medeiros (2002).

podemos encontrar cartilhas visando a difusão, em linguagem simples, do corpo legal existente. Também é possível observar que orientações legais eram constantes no Boletim *O Trabalhador Rural*, editado regularmente e que servia de canal para divulgação das diretrizes da Contag entre os sindicatos que estavam sendo criados ou reorganizados. Apropriando-se da tese, contida na legislação de 1964, de que a reforma agrária era prioritária nas áreas de manifesta tensão social, a Confederação encaminhava sistematicamente ao governo federal (em suas diferentes instâncias) relatórios de conflitos, em especial relacionados à tentativa de expulsão de *posseiros*, solicitando a desapropriação de uma determinada área "por interesse social, nos termos do Estatuto da Terra".[5] É por esse caminho que, num contexto adverso, o sindicalismo rural desenvolveu pouco a pouco uma associação entre reforma agrária e Estatuto da Terra, fazendo uma leitura bastante particular dessa lei, ao mesmo tempo em que provocava (muitas vezes, sem sucesso) os sindicatos e as federações a tomarem conhecimento dos conflitos que ocorriam nas suas áreas de atuação, a relatá-los e a perceber as possibilidades de enquadramento nos termos da lei. O Estatuto funcionou assim como um instrumento a partir do qual determinadas lutas puderam ser travadas e legitimadas.

No geral, poucas desapropriações ocorreram, mesmo assim pontuais e caso a caso, em função das pressões emanadas das lutas por terra ou de determinadas condições locais e não visando criar "territórios reformados" ou, na linguagem utilizada no corpo da lei, "áreas prioritárias" de intervenção. Mas essas iniciativas foram fundamentais para a consolidação de determinadas concepções de luta por direitos num contexto adverso e para afirmar o acesso à terra também como um direito. Ajudaram, assim, a conformar uma cultura sindical que amalgamou a demanda por reforma agrária com a aplicação do Estatuto da Terra. E, desta forma, contribuíram para a consolidação de uma cultura fundada, como bem apontou Novaes, na prudência e, segundo Palmeira, pautada por um aprendizado sobre como apresentar demandas e se fazer ver por meio de envio de ofícios às autoridades (PALMEIRA, 1985; NOVAES, 1997), traduzindo as ameaças que os trabalhadores sofriam na linguagem da lei (e não em outra) e demandando sua aplicação para resolvê-los. Também a Comissão Pastoral da Terra, surgida em 1975 e bastante crítica ao tipo de prática da Contag, não deixava de recorrer ao Estatuto da Terra como base de suas reivindicações e buscar apoio em advogados, capazes de conduzir as demandas também nos espaços da luta legal.

Coerente com esse tipo de prática, a Contag manteve, desde o final dos anos 1960, um corpo permanente de advogados, alguns dos quais começaram a nela atu-

5 Essa expressão era recorrente nos numerosos ofícios enviados sistematicamente pela Contag à Presidência da República, aos ministérios e a diversas entidades estatais.

ar ou como recém formados ou mesmo como estagiários. Mas não eram apenas pessoas capazes de operar dentro das regras do campo jurídico (BOURDIEU, 1989). Parte deles vinha de militância de esquerda e sua entrada nesse campo se fez com o propósito de defender os direitos dos trabalhadores, continuando sua ação política por outros meios.[6] Ao longo desses anos, ocorreram diversas reuniões de advogados ligados ao sistema sindical (algumas delas convocadas pela Contag) e criaram-se, no final da década de 1970 e início dos anos 1980, inclusive associações de advogados de trabalhadores rurais, como a AATR (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia), Anatag (Associação Nacional dos Advogados de Trabalhadores da Agricultura) e Ajup (Assessoria Jurídica Popular).[7] Tavares (2007) relata que uma das advogadas por ela entrevistada, e que pertenceu aos quadros da Contag e da Anatag, referiu-se a esta última instituição como uma "espécie de corpo de bombeiros" que organizava os advogados do movimento sindical numa época em que estavam sendo perseguidos e assassinados advogados e trabalhadores rurais.

Chama ainda a atenção o fato de que a Contag, ao longo de sua trajetória, sempre defendeu a necessidade de uma justiça agrária, numa perspectiva iluminista, baseada na crença de que, por meio de uma justiça especializada, se advogados e juízes conhecessem a situação do campo, seria possível um tratamento e julgamento mais justo dos conflitos agrários. Essa proposta atravessou o regime militar e, ao longo do Processo Constituinte de 1988, a Contag defendeu arduamente a instituição de uma justiça agrária especializada (QUINTANS, 2011).

Quando, por ocasião da Nova República, foi anunciada a Proposta do I Plano Nacional de Reforma Agrária, que levava ao limite as possibilidades desapropriatórias do Estatuto da Terra, houve forte oposição dos setores ligados aos segmentos empresariais rurais. No entanto, a Proposta era totalmente dimensionada pelos limites da legislação então existente. Forças defensoras da reforma agrária, entre elas a Contag, defendiam a aplicação desse instrumento legal, enquanto outros atores, entre eles os

6 Informações obtidas em entrevistas com alguns desses advogados e advogadas para o projeto Conflitos e repressão no campo no Estado do Rio de Janeiro (1946-1988). Alguns deles tiveram papel proeminente no desenho das linhas de ação da Contag nos primeiros anos do regime ditatorial, foram atores fundamentais nos Encontros de Advogados e Dirigentes Sindicais ocorridos ao longo dos anos 1970, bem como em atividades de formação de lideranças.

7 A AATR foi criada em 1982, com atuação restrita à Bahia. Para sua fundação foram decisivos os assassinatos de dois advogados de trabalhadores rurais (Eugênio Lyra e Hélio Hylarião) e as diversas ameaças que outros vinham sofrendo. A Anatag, com sede em Goiânia, foi oficialmente fundada no IV Encontro Nacional dos Advogados com atuação junto aos trabalhadores rurais, realizado em dezembro de 1980. Pelo fato de terem ocorrido outros três encontros anteriores, é possível perceber que uma articulação menos formalizada já vinha de antes. A Anatag parece ter se configurado como um espaço para pensar estratégias jurídicas num momento de grande repressão. A Ajup foi fundada no Rio de Janeiro, em 1987, a partir de mais de dez anos de discussão e assessoria com movimentos populares. Em 1984, já publicava cartilhas sobre direito à terra. Esta última associação não tinha vínculos com o sindicalismo, mas principalmente com a CPT.

que ficaram conhecidos como *oposições sindicais* e o recém-criado Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra argumentavam pela criação, naquele contexto de redemocratização do país, de uma nova lei, capaz de promover a desejada reforma agrária ampla, geral e massiva, sob controle dos trabalhadores,[8] esse debate foi um dos que polarizaram o IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, realizado em maio de 1985, convocado pela Contag e no qual foi anunciada a proposta do I Plano Nacional de Reforma Agrária. Em que pese uma presença importante (não numérica, mas pela sua capacidade de "marcar presença" e impor suas questões ao debate) dos defensores do "Não ao Estatuto da Terra", essa posição foi derrotada, tendo em vista a argumentação de sindicalistas alinhados com a posição política da direção a Contag. Segundo a percepção destes últimos, abrir mão do Estatuto naquele momento significaria ficar sem nenhum respaldo legal e correr os sérios riscos envolvidos na renúncia a uma legislação que ainda poderia ser a âncora de um processo reformista, como indicava o próprio teor do plano anunciado no Congresso. Esse tipo de argumento era bem característico da posição defendida pela Contag até então e expressava a importância que o sindicalismo rural atribuía à luta dentro dos marcos legais.[9]

Desde então, o Estatuto da Terra, ao mesmo tempo em que era constantemente evocado pelas organizações porta-vozes dos trabalhadores rurais em luta por terra, cada vez mais era contestado não só pelos setores patronais rurais, mas também por um segmento de organizações de trabalhadores, que não via nele um potencial impulsionador de mudanças, mas sim uma herança do regime militar e instrumento da chamada "modernização conservadora". No entanto, ela continuava a ser a base legal que inspirava inclusive as ocupações de terra, cada vez mais recorrentes desde o início dos anos 1980. Até a Constituição de 1988, foi com base nessa lei que puderam ser realizadas desapropriações e assentamentos de trabalhadores rurais. Embora poucas em relação às metas originais do Plano Nacional de Reforma Agrária, elas indicavam as potencialidades que se abriam, desde que houvesse pressão dos trabalhadores. A lei, mais uma vez, tornou-se campo de disputa (THOMPSON, 1987), neste momento, porém, combinada com

8 No início do IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, em maio de 1995, muitos participantes estavam com uma faixa no braço dizendo "Não ao Estatuto da Terra". Vale esclarecer que se tratava de um espaço sindical, mas que, até meados dos anos 1980, muitos integrantes do MST eram ligados aos sindicatos e faziam parte das "oposições sindicais". Ser "oposição sindical" nesse contexto não significava necessariamente estar fora do sindicato, mas sim partilhar de um ideário que valorizava iniciativas de mobilização e defender, entre outras coisas, liberdade e autonomia sindical. Para maiores informações, ver Medeiros (1989) e Novaes (1991). Há diferenças significativas entre a Proposta do Plano e o Plano aprovado meses depois.

9 Neste capítulo, estamos centrando nossa atenção na questão fundiária, mas as greves dos cortadores de cana de Pernambuco, realizadas a partir de 1979, faziam-se estritamente nos marcos da lei, respeitando a lei de greve e apropriando-se dela para produzir efeitos simbólicos. Para uma descrição detalhada desse processo ver Sigaud, 1980. A Contag procurou disseminar esse modelo de greve pelo Brasil, embora nem sempre com sucesso, como atesta o caso da greve de Guariba em São Paulo.

intensa mobilização, por meio de ocupações e acampamentos: evidentemente, essas disputas em torno da lei só foram possíveis num contexto em que as ações então promovidas pelo MST desafiavam a forma em que, nos anos anteriores, fora trabalhada a luta pela terra: a partir das demandas ao Estado, transformando a lei na gramática a partir da qual as injustiças e sofrimentos eram traduzidos. A experiência anterior e o peso da lei faziam eco e o mote que justificava as ocupações era o fato da terra não estar sendo cultivada, ser improdutiva, enquadrando-se, pois, nas condições em que o Estatuto da Terra previa a desapropriação: terra improdutiva e área com presença de "forte tensão social". Esse era o critério que inclusive conduzia a escolha das propriedades a serem ocupadas e que norteava as vistorias feitas pelo Incra aos imóveis demandados, para determinar se ele atinge índices mínimos de produtividade.[10]

É essa cultura, com fortes raízes nas leis, que levou também a que o adversário na luta por terra ainda hoje, apesar do claro triunfo do agronegócio, seja definido como sendo o latifúndio, ou seja a propriedade que não cumpre sua função social. Nessa categoria, fundem-se tanto a experiência social de poder, quanto à definição legal. E é com base nesses dois aspectos que a lei tem sido acionada pelos representantes dos trabalhadores.[11]

A questão fundiária na Constituinte e seus desdobramentos

No debate sobre a questão agrária na Constituinte as organizações representativas dos trabalhadores procuraram operar de forma a trazer a lei a seu favor. Como aponta Quintans (2011), a presença da Contag foi permanente nesse espaço, procurando pressionar e negociar com os deputados suas demandas. Entre elas o estabelecimento de uma justiça agrária, por meio da criação de varas agrárias, tema que a Contag defendia há muito tempo. Segundo a autora, em 1987, o então Presidente da República, José Sarney, publicou a Lei nº 7.583/1987, que autorizava, em seu artigo 4º, a criação de varas agrárias na Justiça Federal pelo Conselho da Justiça Federal. Entretanto, apenas na Constituição Federal de 1988 foi estabelecida a possibilidade dos Tribunais de Justiça dos estados designarem juízes especializa-

10 Os primeiros boletins divulgados pelas forças que apoiavam os acampados em Encruzilhada Natalino/RS indicam que lá se fazia a leitura do Estatuto da Terra. Tratava-se de uma forma de constituir uma legitimidade num contexto em que os acampados eram acusados de invadir a propriedade privada.

11 De acordo com o Estatuto da Terra, os latifúndios podiam ser de dois tipos: por dimensão (as que excediam 600 módulos rurais) ou por exploração (os que não eram adequadamente exploradas segundo os parâmetros locais de produção e não atendiam aos parâmetros da legislação trabalhista e ambiental). É só no final dos anos 1990 que as propostas do MST sofrem uma inflexão e o seu opositor passa a ser não principalmente o latifúndio, mas o agronegócio. Sobre o tema, ver Silva (2013).

dos para "dirimir conflitos agrários" (QUINTANS, 2011: 16). Abria-se, assim, a possibilidade de uma justiça especializada, espaço onde a disputa fundiária poderia ocorrer com outro parâmetro que não o do direito absoluto de propriedade, baseado no Código Civil, relativizado na Constituição, mas dominante no campo jurídico.

Ao longo das últimas décadas é visível que a cristalização no plano da lei e das instituições estatais de determinadas formas de abordar o tema, acabou sendo tomada como ponto de partida e aceita como parâmetro para novas lutas sociais. Nessa disputa, a força política e econômica dos interesses ligados à propriedade da terra deixou marcas profundas nas instituições. Desde a década de 1970, o processo de modernização da agricultura conseguiu produzir um reconhecimento da força do que hoje comumente se chama de *agronegócio*, que afirma sua produção como expressão do progresso tecnológico, balizado pelo seu desempenho na produção da soja, algodão, cana, milho, importantes para a balança de comércio exterior, na pecuária bovina ou ainda nos plantios florestais, quer destinados à siderurgia, quer à produção de papel e celulose. Essa produção tecnologicamente avançada é resultado de opções políticas consolidadas em um conjunto de instâncias estatais e legais que fizeram e fazem com que as terras envolvidas nessas atividades estejam fora das possibilidades de uso para fins de assentamentos rurais, uma vez que, de acordo com a Constituição, terras produtivas não podem ser desapropriadas. Nesse sentido, o próprio significado do que é produtivo tornou-se central na disputa pela amplitude da política fundiária. Da mesma forma, entra em questão a possibilidade de disponibilidade de terras para expansão dessa forma de agricultura, como o demonstra todo o recente debate em torno do novo Código Florestal ou as ameaças à demarcação de terras das comunidades quilombolas.[12]

Tais constrangimentos têm consequências quer para a política fundiária, quer para as diferentes disputas políticas em torno da reforma agrária. Uma das mais importantes são os parâmetros que foram se definindo em termos de limites à propriedade, que aparecem tardiamente na Constituição brasileira (1988), garantindo que a terra deve cumprir uma função social e regulamentando o que se entende por tal, impondo um padrão para seu uso. Se podemos ler a incorporação dessa definição no plano do Direito Constitucional como uma demonstração de que a legislação brasileira tem reconhecido a tensão no campo, também se pode afirmar que ela, nos seus desdobramentos por meio da jurisprudência, tem produzido um disciplinamento dos limites institucionais em que essa tensão pode percorrer, tornando, mais uma vez, a lei um campo de disputas. Sob essa perspectiva, estão em jogo mais do que o conjunto das leis: trata-se de incorporar à reflexão as formas concretas de ação dos

12 Encontra-se, no momento da redação desse capítulo, em julgamento pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 3239, ajuizada pelo DEM contra o Decreto 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas.

juízes locais e de seu poder de interpretação dos documentos legais. Dessa perspectiva, se está em desenvolvimento, por parte das assessorias jurídicas dos movimentos sociais, um corpo doutrinário que luta por instituir e fazer reconhecer determinadas interpretações da lei, ela se confronta com a leitura dominante no campo jurídico acerca do caráter absoluto do direito de propriedade.[13] Esse tipo de interpretação, bem como a forma como a lei determina os procedimentos da desapropriação, cria inclusive uma impossibilidade legal de implementar políticas fundiárias baseadas no conceito de área reformada (previsto no I e no II PNRAs), uma vez que a legislação existente impõe que a desapropriação seja feita caso a caso, a partir de processos singularizados, que normalmente são alongados por inúmeros recursos.

A Lei Agrária de 1993**,** que regulamentou a Constituição no que se refere à questão fundiária, não retomou a ideia de área prioritária, mantendo a prática de que as desapropriações fossem tratadas caso a caso e impedindo a constituição de "áreas reformadas", que seriam centrais na definição de uma política territorial, por iniciativa governamental. Por outro lado, permanece nela um tom fortemente voltado para a ideia de uso produtivo que, nos anos seguintes, vai se chocar frontalmente com as necessidades relacionadas à preservação ambiental. Em grande medida, a política de ocupações de terra é fortemente marcada por esses limites: ou seja, ocupa-se uma fazenda para sinalizar que ela deve ser desapropriada. A ocupação tornou-se um sinal que não é arbitrário, mas que segue uma determinada codificação legal: não se ocupa qualquer área, mas aquelas tidas como devolutas, improdutivas, com dívidas: enfim as que têm possibilidade de serem desapropriadas. Constituiu-se assim uma linguagem própria (SIGAUD, 2005) que incorporou a lógica da desapropriação caso a caso e que sinalizava para sua própria generalização. É a partir dessa lógica que, como apontam Leite *et al*. (2004), formaram-se, em algumas regiões, configurações muito próximas à de "áreas reformadas", configuradas pela pressão das lutas sociais.

Não por acaso, no governo Fernando Henrique Cardoso, ante o aumento exponencial das ocupações de terra, foi decretada uma medida provisória determinando que terras invadidas não poderiam ser desapropriadas: a medida quebrava o princípio básico que regia a lógica das ocupações. Ao mesmo tempo, não se podem desconsiderar as demoras envolvidas no processo de desapropriação, que passa a ser mediado em vários momentos pela possibilidade de recursos legais, instrumento de disputa pela interpretação da lei.[14]

---

13 Exemplo pode ser encontrado na desapropriação, não consumada, da fazenda Cabaceiras, no Pará, cuja base jurídica não foi somente a improdutividade mas a do conceito de função social na sua plenitude, ou seja, agregando às condições de uso, as formas de exploração do trabalho e do meio ambiente. Quintans (2011), analisando a prática dos juízes nas varas agrárias do Pará, mostra também sinais de que há um aumento da sensibilidade para o tema da função social da propriedade.

14 Segundo Rolf Hackbart, presidente do Incra à época do governo Lula, são as seguintes as fases do processo de desapropriação 1. Seleção da área; 2. Programação da vistoria; 3. Realização da vistoria e elaboração

Possibilidades e perspectivas do uso das leis

Se, como vimos, no início a Nova República, o MST recusava o Estatuto da Terra, o próprio desdobramento do I Plano Nacional de Reforma Agrária e as desapropriações realizadas indicaram que era fundamental, em que pese a crítica à lei (entendida por essa organização como expressão dos direitos burgueses de propriedade), lutar também a partir dela, para questionar despejos e tentar disputar terras nos termos da legislação vigente, chamando a atenção para a improdutividade dos latifúndios. Além de uma questão de concepção de justiça social, estava em jogo também a possibilidade de traduzir os clamores por justiça na linguagem legal (AGRIKOLIANSKY, 2010).

Como aponta Houtzager (2006), nos anos 1990, progressivamente também o MST passou a atuar a partir da concepção de que as ocupações de terra são imediatamente judicializadas (HOUTZAGER, 2006: 142/143). Isso implicou, ainda segundo o autor, em uma mudança de postura, aproximando o MST da disputa jurídica.[15] Para tanto, foram fundamentais as redes formais e informais de juízes e advogados preocupados com a possibilidade de criar novas concepções de direito e de se apropriar das normas legais existentes. Além da Ajup e da AATR, que podem ser entendidas como o embrião dessas iniciativas, começaram a se articular outras, como é o caso da Renap (Rede Nacional de Advogados Populares).

Houtzager identifica ainda que, se nos anos 1980, o MST buscava advogados principalmente para liberar lideranças presas, após esse período, que coincide com um momento de crescente busca dos espaços jurídicos pela sociedade, possibilidade proporcionada pela Constituição de 1988,

> a rede também se comprometeu profundamente com o processo de constitucionalização dentro do campo jurídico e ajudou a difundir novas bases doutrinais a partir das quais podem ser defendidos os casos relacionados com o MST. Possivelmente a evidencia mais clara do primeiro é a notável campanha para criar um novo sentido jurídico sobre os temas que afetam o MST. Por meio de sua

do laudo; 4. Remessa de ofício ao proprietário; 5. Análise e elaboração do decreto de desapropriação; 6. Edição do decreto; 7. Decretada a desapropriação da área, avaliação da terra nua e benfeitorias; 8. Lançamento dos títulos da dívida agrária correspondentes; 9. Ajuizamento da ação; 10. Emissão na posse; 11. Criação do projeto de assentamento. Na média, segundo ele, o Incra levava nove meses para percorrer todas essas etapas, caso não houvesse disputa judicial. Não por acaso, os diferentes governos têm recorrido, em casos de forte tensão social, à compra de terras para realização de assentamentos e contornar algumas etapas da aquisição de terras.

15 Meszaros chama a atenção para o simbolismo contido numa foto de João Pedro Stedile, um dos principais líderes do MST, posando para a capa de uma revista com a Constituição na mão, dizendo que ela era a arma do MST (MESZAROS, 2007: 9).

> revista, *Cadernos RENAL*, e de publicações periódicas, distribui a jurisprudência recente que favorece a luta pela terra. Dois volumes recentemente editados de certo modo demonstram a importância que estão adquirindo as redes dentro do campo jurídico. *A Questão Agrária e a Justiça e Questões Agrárias: Julgados comentados e Pareceres* (questões agrárias: sentenças comentadas e opiniões), contêm ensaios de cerca de 30 juristas notáveis em casos cíveis e penais que envolvem o MST. Entre os autores encontram-se membros da Rede Juízes pela Democracia de São Paulo, a rede do Núcleo de Estudos Legais do Rio Grande do Sul e, claro, a própria Renap. (HOUTZAGER, 2006: 159)[16]

Meszaros vai na mesma direção, chamando a atenção para o perfil dos advogados do MST. Referindo-se ao Setor de Direitos Humanos, afirma:

> Ao final das contas, o movimento pode sistematizar sua política em relação à lei; oferecer um ponto de contato para a aglutinação e coordenação do suporte legal externo; expressar-se oficialmente sobre casos individuais; representar o pleito legal dos trabalhadores sem terra no nível nacional e produzir publicações voltadas para os aspectos legais. Deve ser ressaltado, todavia, que esse não é um serviço legal no sentido usual do termo. Espera-se que a ligação entre movimento e advogados seja orgânica. Em vez de contratar profissionais externos, o Movimento começou a treinar seus próprios quadros, como no caso do responsável pelo Setor de Direitos Humanos, Juvelino Strozake, filho de trabalhadores sem terra e ativista do MST. Sua educação universitária foi custeada pelo Movimento e seu treinamento foi feito por um hábil advogado, Luiz Eduardo Greenhalgh, cujas posições políticas o Movimento respeita. Essas características ajudam a assegurar que o departamento legal se articule plenamente com os objetivos mais amplos do Movimento (MESZAROS, 2007: 12).

Frente ao exposto, parece não ser difícil aceitar o argumento de Agrikoliansky (2010) de que o direito pode ser uma tática de confronto e um meio de pressão. No entanto, no caso em pauta, a eficácia deriva justamente da possibilidade de combinar ações por meio da lei com ações de enfrentamento e pressões que tensionam os marcos legais (como é o caso das ocupações de terra) e operam sobre o espaço público.

A relação entre movimentos sociais e Poder Judiciário também vem aparecendo na bibliografia por meio de estudos sobre a criação de varas agrárias. Em trabalho

16 É importante lembrar que essa não é a primeira iniciativa de publicações de orientações jurídicas para as lutas sociais. Além das cartilhas da Ajup, advogados do sindicalismo rural publicaram trabalhos desse tipo. Destacamos Nilson Marques, cuja importância fica patente pelo fato dele ter sido homenageado pela Ajup, que batizou sua biblioteca com seu nome.

que analisa o surgimento desses ramos judiciais no estado do Pará, Quintans (2011) mostra que, nesse caso específico, a iniciativa de criar varas agrárias partiu do Poder Judiciário, com apoio das entidades representantes de proprietários de terra. A autora chama a atenção para o fato de que as organizações de trabalhadores envolvidas na luta pela terra "não interviram neste processo, pois não avaliavam a importância de um ramo especializado do Judiciário e tinham receio de que estes órgãos especializados atuassem mais na repressão do que na mediação dos conflitos de terra" (QUINTANS, 2011: 258). Segundo ela, as varas revelaram-se uma experiência interessante dos novos usos do direito,

> com a criação de mecanismos de participação nos processos, que podem permitir a expressão dos conflitos e, desta forma, a criação de canais institucionais de reivindicação dos direitos pelas organizações de trabalhadores rurais, seja com audiências de justificação de posse, seja com audiências de mediação de conflitos (QUINTANS, 2011: 262).

Essa mesma autora aponta ainda uma tendência de diversos juízes a se preocupar com o princípio da função social e com ouvir as partes antes de decidir sobre liminares de reintegração de posse. Segundo ela,

> esta prática tem sido uma orientação dada pelo Tribunal de Justiça [do Pará], através das sugestões da Ouvidoria Agrária Nacional e garante que o juiz decida respaldado em outros aspectos e provas para além daquelas apontadas pelo proprietário, por exemplo, com o pedido de informações ou de participação dos órgãos fundiários, Iterpa e Incra nestas audiências (QUINTANS, 2011: 259).

Cosenza (2011), estudando a participação das varas agrárias de Minas Gerais nos conflitos por terra, vai na mesma direção, salientando em especial a necessidade dos juízes visitarem os locais de conflito, de forma a ter uma percepção que vai além da letra do processo.

Há poucas pesquisas sobre o assunto e não temos condições de afirmar quão generalizada é essa prática (até porque ainda são poucos os estados brasileiros que possuem várias agrárias). No entanto, trata-se de casos interessantes, que problematizam a relação entre as leis, as práticas utilizadas no Judiciário e as possibilidades de mudança do *habitus* que marcou a relação desse poder com as lutas por terra no Brasil. Sem sombra de dúvida, os conflitos continuam ocorrendo e a violência permanece como uma de suas marcas, mas pode-se apontar para novas práticas que estão se instituindo, a partir do uso da lei. Até onde elas poderão se consolidar não é possível dizer, mas são sinais a serem seguidos pela pesquisa.

Finalmente, uma outra vertente da disputa legal é a valorização da ação do Ministério Público. Como aponta Arantes (1999), a Constituição de 1988 é um marco importante do processo de judicialização dos conflitos no Brasil. Alguns autores falam inclusive no surgimento, no País, de um judiciário *ativista*, com competências cada vez mais amplas, incidentes sobre a política parlamentar e sobre as políticas de ação social do governo, por meio do controle da administração pública (VERÍSSIMO, 2008: 409). Para Cittadino (2004), ela instituiu diversos mecanismos processuais para dar eficácia a seus princípios, mas que dependem sobretudo do nível de pressão e mobilização política que se fizer sobre eles.

Segundo Arantes,

> Ela consolidou em norma fundamental mudanças legislativas anteriores, na área dos direitos difusos e coletivos, além de fornecer as bases para a ampliação da codificação de novos direitos transindividuais. Ela também arremessou as instituições judiciais à esfera política quando ampliou as formas de controle judicial da constitucionalidade de atos normativos do Executivo e de leis do Parlamento. (ARANTES, 1999: 83)

É nesse quadro que ganhou também destaque o Ministério Público, que, ainda como aponta Arantes,

> tem sido o agente mais importante da defesa de direitos coletivos pela via judicial e, dado que os conflitos relativos a tais direitos têm geralmente conotação política, pode-se dizer que também tem impulsionado um processo mais amplo de *judicialização de conflitos políticos* e, no sentido inverso, de *politização do sistema judicial*. (ARANTES, 1999: 83, grifos do autor)

Com efeito, o Ministério Público ganhou amplas áreas de ação, mas a que nos interessa mais de perto é a possibilidade de defesa de direitos difusos ou coletivos, por meio de ações civis públicas, transformando esse órgão, segundo Sadek (2000), em "agente da cidadania".

São possibilidades abertas, cujo desdobramento precisa ser acompanhado com cuidado, para que seja possível sair da armadilha de pensar a lei como dada e para que as pesquisas observem mais atentamente a dinâmica de continuidades e rupturas na prática da lei, de forma a evitar a oposição ingênua entre mobilizações e o campo legal.

Referências bibliográficas

AGRIKOLIANSKY, É. Les usages protestataires du droit. *In*: Agrikoliansky, É.; Fillieule, O.; Sommier, I. *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les societées contemporaines*. Paris: La Découverte, 2010.

ARANTES, R. B. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira Ciências Sociais*, fev. 1999, v. 14, n. 39.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

CAMARGO, A. A. A questão agrária, crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: Fausto, B. (Org.). História Geral da Civilização Brasileira, tomo III, O Brasil Republicano, v. 3. *Sociedade e Política* (1930-1964). São Paulo: Difel, 1981.

CEFAÏ, D. Como uma associação nasce para o público: vínculos locais e arena pública em torno da associação La Bellevilleuse em Paris. *In*: Cefaï, D. *et al.* (Orgs.). *Arenas públicas. Por uma etnografia da vida associativa*. Niterói: Editora da UFF, 2011.

CITTADINO, G. Poder Judiciário, ativismo judiciário e democracia. *Alceu*, v. 5, n. 9, jul./dez. 2004.

COSENZA, R. A. A vara agrária de Minas Gerais. *In*: *Anais do III Seminário Nacional* e *I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia,* 11 a 13 ago. De 2010, UFSC, Florianópolis, 2010.

GRYNSZPAN, M. *Mobilização camponesa e competição política no estado do Rio de Janeiro (1950-1964).* 1987. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) –PPGAS/MN/UFRRJ. Rio de Janeiro, 1987.

HOBSBAWN, E. *Mundos do trabalho*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

HOUTZAGER, P. El movimento de los sin tierra (MST) y el campo jurídico en Brasil. *In*: *El otro derecho*, v. 35, dez. 2006, Bogotá.

JULIÃO, F. *Que são as ligas camponesas?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira (col. Caderno do Povo), 1962.

LEITE, S. *et al*. *Impactos dos assentamentos. Um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

MEDEIROS, L. S. *A questão da reforma agrária no Brasil (1955-1964).* São Paulo: FFCL/USP (dissertação de mestrado), 1983.

_____. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

_____. *Lavradores, trabalhadores agrícolas, camponeses. Os comunistas e a constituição de classes no campo.* 1995. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – IFCH/Unicamp. Campinas, 1995.

_____. *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da UFRRJ e Unrisd2, 2002.

_____. O sindicalismo rural nas últimas décadas: mudanças e permanências. *In*: Oliveira, R. V.; Bridi, M. A.; Ferraz, M. *O sindicalismo na era Lula*: paradoxos, perspectivas e olhares. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.

MESZAROS, G. (2007). The MST and the Rule of Law in Brazil. In *Law, Social Justice & Global Development Journal (*LGD). <http://www.go.warwick.ac.uk/elj/lgd/2007_1/meszaros>. Acesso: 2007.

MOTTA, M. M. M. *Nas fronteiras do poder. Conflito e direito à terra no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 1998.

NOVAES, R. R. Continuidades e rupturas no sindicalismo rural. *In*: BOITO JR., A. *et al*. *O sindicalismo brasileiro nos anos 1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

_____. *De corpo e alma. Catolicismo, classes sociais e conflitos no campo*. Rio de Janeiro: Graphia. 1997.

PALMEIRA, M. A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato. *In*: PAIVA, V. (Org.). *Igreja e Questão Agrária*. São Paulo: Loyola, 1985.

PUREZA, J. *Memória camponesa*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

QUINTANS, M. T. D. *Poder Judiciário e conflitos de terra*: a experiência da vara agrária do sudoeste paraense. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, 2011.

SADEK, M. T. *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2000.

SIGAUD, L. M. *Greve nos engenhos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

_____. As condições de possibilidade das ocupações de terra. *Tempo Social*, v. 17, n. 1, jun. 2005.

SILVA, L. A construção da rede sindical rural no Brasil no pré-64. Entrevista concedida a Luis Flávio de Carvalho Costa. *In*: *Estudos Sociedade e Agricultura.* Rio de Janeiro, jun. 1994.

SILVA, L. O. *Terras devolutas e latifúndio. Efeitos da lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

SILVA, D. *Do latifúndio ao agronegócio*: os adversários do MST no Jornal Sem Terra. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, 2013.

TAPIA, J. R. *Capitalismo e questão agrária*: um estudo sobre as alternativas de reforma agrária no Brasil. Dissertação (Mestrado em Ensino de História) – IFCH/Unicamp. Campinas, 1986.

TAVARES, A. C. *Os nós da Rede*: concepções e atuação do(a) advogado(a) popular

sobre os conflitos sócio-jurídicos no Estado do Rio de Janeiro. 2007. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito/UFF. Niterói, 2007.

THOMPSON, E. P. *Senhores e caçadores*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TILLY, C. Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. *In*: TRAUGOTT, M. (Ed.). *Repertoires and cycles of collective action*. Durham: Duke University Press, 1995.

_____. *Regimes and repertoires*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

VERISSIMO, M. P. A constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e ativismo judicial "à brasileira". *Revista Direito GV* [online], v. 4, n. 2, 2008.

O discurso de Roberto Rodrigues na *Agroanalysis* e o paradoxo do Governo Lula

Débora F. Lerrer

Quando Roberto Rodrigues foi convidado para ser o titular do Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento (MAPA) da primeira gestão de Luís Inácio Lula da Silva na presidência, este engenheiro agrônomo, professor universitário da UNESP (Universidade Estadual Paulista) de Jaboticabal e produtor rural em Guariba (SP) e Balsas (MA) já tinha passado pela presidência de importantes organizações do patronato rural brasileiro. Foi presidente da OCB (Organização das Cooperativas do Brasil), de 1986 a 1991, secretário-executivo da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB), articulação deste setor que se organizou para influir na Constituinte de 1988, presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB), um dos fundadores da ABAG (Associação Brasileira de Agribusiness), em 1993, e presidente eleito para a mesma em 1999, tendo ocupado também o cargo de Secretário da Agricultura do Estado de São Paulo nos dois anos finais do Governo de Luis Antonio Fleury Filho (PMDB), em 1993 e 1994. Além disso, participou de diversos conselhos de instituições, muitas delas públicas e acadêmicas como a Embrapa e o PENSA – Centro de Conhecimento em Agronegócio, vinculado à USP (Universidade de São Paulo). Sua indicação era "da cota de Lula",[17] mas não atendia a alianças partidárias, pois Rodrigues não era filiado a nenhum partido político. Seu pai, Antonio Rodrigues Filho, havia sido secretário da Agricultura dos governos de Adhemar de Barros (1963-1966) e Laudo Natel (1971-1975), em São Paulo. Estes último, indicado pelos militares, do qual foi também vice-governador em sua segunda gestão.

Rodrigues foi um dos mais longevos ministros do primeiro Governo de Lula, tendo pedido demissão em junho de 2006, ou seja, seis meses antes de concluir seu

17 Sua indicação pode ter sido influenciada pelo ex-prefeito de Ribeirão Preto, Antonio Palocci, que coordenou a campanha que elegeu Lula em 2002.

mandato. Alegou problemas de saúde da esposa, embora deputados da bancada ruralista, segundo o jornal Folha de São Paulo,[18] tenham dito que a demissão fora causada por seu desgaste dentro do governo.

Este capítulo tem por objetivo analisar o discurso[19] expresso por Rodrigues na *Agroanalysis*, revista publicada pela FGV (Fundação Getúlio Vargas), entre os períodos de 1995 a 2003, como forma de apreender, através dele, as categorias de classificação de mundo social que um representante do patronato rural brasileiro, que teve grande espaço político durante o primeiro governo Lula, usava para construir a imagem da realidade agrícola e agrária no período. Esta análise vai, portanto, de uma entrevista concedida por ele em 1995 até outra, dada em fevereiro de 2003, quando Rodrigues foi anunciado ministro.[20] Neste período, fica claro que o centro das preocupações do futuro ministro era construir um discurso chancelado cientificamente que unificasse e criasse uma nova imagem para o setor.

Importante frisar que a revista *Agroanalysis* é considerada um das referências do que hoje se convencionou chamar de "agronegócio", pois dá suporte técnico na forma de estudos sobre oscilação de mercado e suas tendências, assim como dos impactos de medidas regulatórias para o setor. Pesquisador conhecido na análise das estratégias de expansão da agricultura capitalista e de atividades agro-extrativas intensivas em capital no meio rural brasileiro, Alfredo Wagner Almeida cita-a como "como periódico especializado" que, assim como algumas "empresas de consultoria e instituição de pesquisa", fazem estudos técnicos para as entidades de representação envolvidas com o agronegócio (2010, p. 100).

A *Agroanalysis* é publicada atualmente pela GV Agro, centro de estudos do agronegócio da Escola de Economia da FGV de São Paulo, que é hoje dirigido por Roberto Rodrigues. O editor-executivo da revista por muitos anos, Luiz Antonio Pinazza, considera o ex-ministro "o grande mecenas da revista".[21]

---

18 Folha On Line, 28 jun. de 2006. Acesso: 16 set. 2016.

19 A revista foi lida a partir de alguns conceitos da análise de discurso, pois levou-se em questão o contexto em que ele foi proferido e se partiu do princípio de que o discurso de Rodrigues é uma construção social que só pode ser analisada levando-se em conta seu contexto histórico-social e o fato de ele representar uma determinada visão de mundo que é compartilhada pelos membros de sua classe social e, mais especificamente, pelo grupo de pressão que ele passou a representar através de sua atuação nesta revista em particular.

20 A *Agroanalysis* circulou em duas fases. A primeira durou de janeiro de 1977 a setembro de 1989. Na época, tinha distribuição gratuita e como patrocinadores o Banco Central, o Banco do Brasil e o extinto Banco Nacional de Crédito Cooperativo. Quando esse mecenato terminou, acabou parando de circular por problemas financeiros. Esta pesquisa se dedica à fase que se inicia em 15 de setembro de 1994, quando volta a ser publicada, mas como "um investimento de risco", como explica o editorial desta edição. Seus promotores esperavam obter boa aceitação para atrair publicidade que permitisse manter uma equipe de pesquisadores permanente voltada para o tema da economia agrícola, visando ter como patrocinadores o "complexo agroindustrial".

21 Entrevista concedida por telefone em 17 de novembro de 2011.

A importância de verificar o discurso que o futuro ministro do Governo Lula desenvolve nas edições da *Agroanalysis* neste período deve-se ao fato de que, quando assumiu a pasta, levou consigo alguns de seus colaboradores próximos na revista para compor seu gabinete, como foi o caso de Regis Alimandro, redator-chefe da mesma de 1994 até o início de 2003. Neste sentido, este capítulo visa também contribuir para elucidar o que talvez seja o maior paradoxo político dos anos recentes. O fato de o PT, considerado, até então, o mais progressista no espectro político brasileiro (MONTERO, 2006), tenha desenvolvido governos que não só fortaleceram economicamente o setor que ficou nacionalmente conhecido neste período como do "agronegócio",[22] mas sobretudo, politicamente, apesar do histórico de apoio à luta pela terra e pela reforma agrária desenvolvida no país por diversos movimentos sociais do campo, sobretudo o mais expressivo deles, o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra). Ao mesmo tempo em que agronegócio tornou-se uma palavra comum no léxico do português brasileiro, a reforma agrária foi sumindo da agenda política nacional justamente quando o candidato do MST e a Contag, dois dos maiores movimentos sociais do campo do país, elegeram seu representante, um ex-sindicalista, para a Presidência da República. Compreender qual é a visão que foi se desenvolvendo sobre o setor, no âmbito desta particular revista especializada, e justamente pela liderança que é alçada ao poder de Estado com a eleição de Lula também é uma forma de conhecer o discurso que de certo modo capturou a agenda política dos governos federais durante os anos 2000, promovendo aquilo que Gramsci denominou de "transformismo", ou seja, a hegemonia obtida pelos setores vinculados ao patronato rural brasileiro e os chamados, então, complexos agroindustriais durante governos de um partido que se construiu politicamente como oponente deste setor. Ou seja, um claro processo de absorção da elite dirigente do PT para o projeto político e econômico do setor que logrou se projetar publicamente nesta época como "agronegócio".

O diagnóstico da crise e da falta de unidade

Roberto Rodrigues estreia nas páginas da *Agroanalysis* em uma entrevista publicada em junho de 1995 e passa ao longo dos anos a ser praticamente onipresente em suas edições, até assumir a titularidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em 2003. Depois desta primeira entrevista, Rodrigues aparece nos artigos finais da edição de abril de 1996, em entrevista (agosto de 1996), em artigo

22 Só uma pesquisa comparativa com órgãos da imprensa nacional como, por exemplo, a revista "Veja" e o jornal "Estado de São Paulo", entre os anos 1999 e 2004, pode confirmar a hipótese de que a ascensão de Rodrigues ao Ministério da Agricultura tenha favorecido a divulgação do termo "agronegócio" na imprensa de grande circulação nacional.

de duas páginas (abril de 1997), como um dos articuladores do Fórum Nacional da Agricultura (FNA) em julho de 1997, artigo sobre cooperativismo (agosto de 1998), avaliando o FNA (outubro de 1997), e também em artigos publicados em janeiro e abril de 1998. A partir da edição de julho deste ano, Rodrigues torna-se o articulista titular da última página, que é chamada de "Diário de Bordo". Ou seja, passa a ter uma presença frequente nas edições da revista entre os anos 1996 a 1998 até assumir uma coluna fixa, cuja nova titularidade é anunciada na manchete. O editorial desta edição justifica a coluna de Rodrigues na *Agroanalysis* por ser ele "uma das principais lideranças da agricultura brasileira e do cooperativismo internacional", ter sido entrevistado algumas vezes e ser colaborador com diversos artigos especiais, tendo inclusive ajudado na definição da pauta de algumas edições. Então presidente da Aliança Cooperativa Internacional (ACI), Rodrigues passaria a ter essa seção fixa, pois segundo o editorialista da revista, tê-lo como articulista significava "uma boa oportunidade para pegarmos uma carona no seu texto e embarcarmos em suas ideias" (*Agroanalysis*, jul. 1998, p. 5)

A titularidade de uma coluna nas edições mensais da *Agroanalysis* não impediu, no entanto, que o futuro ministro aparecesse nas mesmas sendo entrevistado ou com outro artigo específico, abordando algum tema, foco da edição (dezembro de 1998, abril de 1999; janeiro, março e maio de 2000; fevereiro e outubro de 2001; abril/maio e agosto de 2002). Seu último "Diário de Bordo" – com o título "A torcida" – é publicado em janeiro de 2003, quando o editorial da revista anuncia sua satisfação com a indicação de seu colaborador mensal para o Ministério da Agricultura (p. 7):

> Há anos, Roberto ocupa a última página de nossas edições, garantindo qualidade e originalidade àquele espaço. Mas o desafio agora é maior. Não maior, porém, do que a capacidade de trabalho, a liderança e o empenho que Roberto já demonstrou em tantos desafios que sua vida lhe trouxe. Saúde e sorte, amigo. (*Agroanalysis*, janeiro, 2003, p. 7)

Na edição do mês seguinte, fevereiro de 2003, a revista traz na capa uma pequena foto de Rodrigues e a chamada "Revolucionário: um agricultor no Ministério da Agricultura". A entrevista da edição é com o próprio e tem como chamada: "O PCCA chega ao poder" (p. 3-7). A introdução da entrevista dá destaque para a surpresa causada pela nomeação de Rodrigues e reproduz a posição do nomeado sobre as especulações em torno de sua aparente fragilidade política:

> O fato de Roberto não ser nem nunca ter sido filiado a qualquer partido político foi apontado por especialistas como qualidade e defeito ao mesmo tempo. Qualidade, pois facilita o exercício de sua conhecida capacidade de articulação. O defeito viria do risco de sucumbir na eventualidade de uma crise, pois a base partidária

> pode servir de escudo em momentos assim. Bobagem. Há um partido, segundo ele, capaz de defendê-lo, sim: "o PCCA, Partido do Campo do Cooperativismo e do Agronegócio, o maior partido do Brasil, aquele que gera milhões de empregos no país e é responsável por 40% das exportações". (*Agronalysis*, fev. 2003, p. 3)

Apesar de reiterar esta porcentagem de participação do agronegócio no PIB brasileiro, um estudo publicado pela própria *Agronalysis* em novembro de 2000 não valida a opinião então expressa pelo ministro recém nomeado. Alguns meses antes da edição de novembro de 2000, a própria revista avisa em editorial que estava contratando "dois experientes profissionais" para atualizar o cálculo da participação do agronegócio no PIB a partir dos dados constantes da matriz insumo-produto do IBGE, então recém-disponibilizada. Eduardo Pereira Nunes e Elísio Contini distinguiram, para efeitos de cálculo, entre as "atividades de depois da porteira", ou seja, agroindústria e serviços, as atividades exclusivas dos complexos agroindustriais (CAIs) – como celulose, papel e gráfica, indústria do café; beneficiamento de produtos vegetais; abate de animais, indústria de laticínios, indústria do açúcar; fabricação de óleos vegetais e outros produtos alimentares – das atividades parcialmente pertencentes aos complexos agroindustriais – siderurgia, indústria de borracha, madeira e mobiliário, elementos químicos; indústria têxtil, artigos do vestuário; fabricação de calçados. Como resultado deste novo cálculo, a porcentagem de participação do agronegócio brasileiro no PIB caiu de 32% para 20,6%, 12 pontos abaixo do que os divulgadores do termo agribusiness e agronegócio, como Rodrigues, costumavam difundir, que desde 1991 quando foi lançado o livro "Complexo agroindustrial: o Agribusiness Brasileiro", assinado por Ney Bittencourt de Araújo, presidente da Agroceres, e dois técnicos da área, Ivan Wedekin e Luiz Antonio Pinazza, que lançou no Brasil o termo criado nos Estados Unidos por acadêmicos de Harvard.[23] Mesmo assim, Rodrigues continuou repetindo esta cifra, como na entrevista que me concedeu quando era ministro, realizada no dia 29 de setembro de 2003.[24]

Outro tema bastante caro à Rodrigues durante estes anos de colaboração na *Agroanalysis* era seu diagnóstico da falta de unidade do setor, problema que também menciona em sua primeira entrevista como ministro:

> "Só que não é (um setor) unido, está cheio de facções. Há diversas ideologias que se mesclam dentro dele. Isso reforça o que eu disse lá no início. Quero trabalhar

23 A origem da noção de agribusiness é atribuída ao trabalho de dois professores da Universidade de Harvard, John Herbert Davis e Ray Allan Goldberg, ainda na década de 1950, autores do livro, publicado em 1957, "A concept of agribusiness".

24 Em resposta à primeira a pergunta "qual é o quadro da agricultura hoje? Continuam valendo os dados do Atlas Fundiário do Incra, que afirmam que 62% da terra do país é improdutiva? Rodrigues responde: – O agronegócio de maneira geral – as cadeias produtivas agrícola, agropecuária, agroindústria de transformação e insumos – representam praticamente 30 % do PIB nacional. (LERRER, 2003, p. 100)

> no Ministério da Agricultura para estabelecer o conceito de agronegócio, de cadeia produtiva. Ao menos para que o PCCA possa me defender como ministro". (*Agronalysis*, fev. 2003, p. 3)

De sua primeira entrevista para a revista da FGV até sua nomeação como Ministro, podemos considerar a trajetória de Roberto Rodrigues como tendo um paralelo com uma busca que ele mesmo declaradamente liderava de transformação da imagem do produtor rural perante à opinião pública urbana, processo associado à consagração pública do termo agronegócio e de alguns de seus porta-vozes articulados em torno da revista *Agroanalysis*. Esse percurso se dá ao longo de um período que se inicia com uma intensa fragilização do setor, derivada da redução drástica dos instrumentos públicos de apoio à agropecuária. Artigo de Carlos José Caetano Bacha, publicado pela *Agroanalysis* em junho de 2004 (p. 23), traz dados que sintetizam bem esta transformação. Segundo ele, "na década de 1990, foram concedidos créditos rurais equivalentes a 1/3 do montante concedido na década de 1970". Além disso, a política de preços mínimos foi alterada significativamente na segunda metade da década de 1990, os Empréstimos do Governo Federal (EGFs) praticamente se extinguiram a partir de 1999 e as Aquisições do Governo Federal (AGFs) tiveram forte redução. Além da escassez de recursos públicos, foi extinta a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) pelo Governo Collor, e as atividades públicas de pesquisa sofreram com a escassez de recursos públicos. Foi esse contexto que levou à falência ou trocas de mãos de várias empresas do complexo agropecuário. A partir de 1999, a crise deu lugar a uma recuperação econômica espetacular, a partir, sobretudo, da desvalorização cambial e do aumento do preço das commodities agrícolas, a ponto de a participação do setor agropecuário no PIB ter aumentado 67% desde 1994, chegando a 9,7% do PIB em 2003. Esses dados reverteram a tendência de queda de participação do setor agropecuário no PIB verificada desde 1947 até 1993, quando em relação ao PIB nacional a participação do setor caiu de 20,7% do PIB para 5,8% (*Agroanalysis,* junho de 2004, p. 23). Por outro lado, é nesse período também que as lutas por terra e reforma agrária protagonizadas pelo MST e por outros movimentos sociais ganham muita visibilidade na cena pública brasileira.

Desde que começa a colaborar com a revista mais intensamente, Rodrigues toca diversas vezes na tecla da importância da unidade do setor para enfrentar a crise, dando como exemplo a experiência da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB). A primeira vez que ele menciona a FAAB é em uma entrevista publicada na edição agosto de 1996 (*Agroanalysis*, agosto, 1996, p. 3-5), que esclarece de maneira particularmente interessante este contexto pelo qual o setor passava na época e as visões políticas de seu então colaborador, podendo ser classificada como "a carta de intenções" deste particular ator político.

O objetivo da entrevista era divulgar o lançamento oficial, em final de julho, do Instituto de Estudos do Agribusiness. Nela, Rodrigues explica que a própria ABAG, fundada 1993, era originariamente o projeto deste Instituto. Outra origem do projeto, segundo ele, foi a Frente Ampla para a Agricultura (FAAB),[25] montada em 1987, que congregou a OCB, a CNA (Confederação Nacional da Agricultura e da Pecuária) e a SRB. Segundo ele, a Frente Ampla tinha como objetivo básico unificar os discursos e as reivindicações em termos de uma política agrícola do complexo agroindustrial, tanto que teve inclusive a característica única de convocar entidades que não eram agrícolas como a Anda (Associação Nacional para Difusão de Adubos), Andef (Associação Nacional de Defesa Vegetal), Abia (Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação) e Febraban (Federação Brasileira de Bancos). Na opinião dele, a Frente Ampla, que era algo informal, se constituiu "na semente de uma organização de agribusiness no Brasil". Importante observar que a FAAB teve um papel muito importante na Constituinte de 1988, onde compôs o conhecido "Centrão", cujo papel foi central na derrota do capítulo da reforma[26] agrária na Carta Magna brasileira, com retrocessos até em relação ao Estatuto da Terra do regime militar.

Na *Agroanalysis*, Rodrigues explica que com a dispersão da Frente Ampla, Ney Bittencourt de Araújo, na época presidente da Agroceres, passou a comandar o "movimento". No início dos anos 90, essa ideia de que era preciso entender melhor o *agribusiness* brasileiro voltou com força e eles, Rodrigues e Araújo, lançaram, em 1991, o livro "Complexo Agroindustrial: o Agribusiness Brasileiro". A seguir, começaram a montar uma associação que acabou culminando na criação da ABAG, em 1993, quando Rodrigues era presidente da SRB. Na entrevista, fica evidente que, durante este processo, o projeto atravessou maus momentos como a crise agrícola, o grande

25 Em entrevista concedida a Bruno, em 13 de agosto de 2008, Rodrigues conta que ela se formou no início de 1986 e tinha como membros e articuladores principais ele, então presidente da OCB, que se tornou secretário-executivo da FAAB, Alyson Paulineli, que depois de tornou presidente da CNA, e Flavio Teles de Menezes, que presidia a SRB Por conta da Frente Ampla, Rodrigues começou a participar de diversos conselhos da República, como o Conselho Monetário Nacional, o Conselho Nacional de Política Agrícola, Conselho Nacional de Crédito Rural e Agroindustrial, Conselho de Comércio Exterior. Por sinal, Paulinelli, companheiro de Rodrigues na articulação da FAAB, foi ministro da Agricultura do governo Ernesto Geisel na época que foi implantado o Prodecer (Programa de Desenvolvimento do Cerrado) que, com aporte de capital japonês, tornou-se a ponta de lança da estruturação e da expansão da monocultura da soja para a região do cerrado em vários estados do Centro-Oeste do Brasil. Ou seja, a configuração agrícola e agrária que estas lideranças expressavam em torno do termo "agronegócio" foi produto de políticas públicas que tiveram Paulinelli como importante articulador.

26 Segundo Bruno, embora representasse posições mais moderadas com relação à reforma agrária no âmbito do patronato rural, Paulinelli e a FAAB acabaram alinhando-se "inteiramente" com a UDR na Constituinte de 1988 contra a reforma agrária e as lutas pela terra (2002. p. 124). Segundo a autora, "somente nos anos 90, após a vitória política dos grandes proprietários de terra na Constituinte, é que Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) vai assumir e pôr em prática a proposta inicial de Paullineli e de seu grupo" (Ibid), da qual fazia parte Roberto Rodrigues, eclipsados, na época, pela liderança de Ronaldo Caiado, na UDR (União Democrática Ruralista).

prejuízo que tomaram com a feira Agrishow de 1995, realizada em Ribeirão Preto, e a morte prematura de Bittencourt, em 1996. Rodrigues chega a mencionar que, no início daquele ano, "ninguém sabia o que seria feito da ABAG, se o Agrishow seria um sucesso ou não". Estavam pensando simplesmente em recuperar a ideia do Instituto, tendo em vista que a RBS (Rede Brasil Sul de Telecomunicações) tinha decidido "investir em agribusiness", ao lançar um canal de TV voltado para o setor. Como o Agrishow de 1996 resolveu boa parte dos problemas da ABAG, eles se "encheram de coragem para reencetar, para retomar as ações" (*Agroanalysis*, agosto, 1996, p. 3-5).

Na mesma entrevista de 1996, Rodrigues sinaliza que o Instituto faria uma pesquisa nacional e abrangente sobre os agricultores brasileiros, seu perfil, seu modo de produzir, suas alternativas e problemas: "O que nos falta é um diagnóstico mais rigoroso sobre quem é o agricultor brasileiro hoje. Como dirigente de classe, cada vez sei menos quem realmente é aquele que eu represento", diz. A partir disso, pretendia-se que o Instituto elaborasse um projeto de política agrícola baseado na realidade e não em diagnósticos e "prognósticos de gabinete". E chega a afirmar: "Agora o Instituto decola e vamos trabalhar para um projeto nacional, de interesse da nação e não de um ou outro setor". Segundo ele, o que vinha faltando era "uma base acadêmica para que o posicionamento do setor agrícola e do agribusiness fosse harmonioso, consistente e legítimo". Isso porque a proliferação das entidades de classe teria levado a um descompasso de ideias e proposições para o setor. A partir dessa constatação é que resolveram montar um instituto privado de estudos, que permitisse formar essa base científica e acadêmica para o discurso das lideranças, "uma base única, de tal forma que teríamos um discurso unificado". A entidade não teria corpo técnico ou científico fixo, mas coordenaria instituições de agribusiness e da área acadêmica como o Pensa (Programa de Estudos Nacionais do Sistema de Agribusiness), da USP, a Unicamp, a FGV, a Embrapa, entre outros. Rodrigues anunciou que a direção do Instituto seria composta pelos pesquisadores Décio Zylbersztajn, Marcos Jank e Ivan Wedekin. Segundo ele, o projeto contava, entre outros, com o apoio da ABAG, da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura), do IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura) e do Ministério da Agricultura (*Agroanalysis*, agosto, 1996, p. 3-5).

Há dois argumentos chaves no discurso de Rodrigues nesta entrevista. O primeiro deles é o resgate da experiência da FAAB e o segundo a importância da chancela científica, ou seja, eles construírem uma "base acadêmica para que o posicionamento do setor agrícola e do agribusiness fosse harmonioso, consistente e legítimo", com vistas a construírem "um discurso unificado". Ambos argumentos voltam a ser repetidos ao longo dos anos em suas colaborações para a *Agroanalysis.*

Ainda pouco estudada, segundo Bruno (2009, p. 120), a FAAB "representou uma primeira tentativa de organização de alguns setores não necessariamente ligados à atividade agrícola – um dos primeiros passos para a ampliação e redefinição

do campo de representação no processo de constituição político do agronegócio". Era uma entidade informal, sem presidente, sem estatuto, mas já congregava cerca de 72 entidades nacionais, empresas de semente, de adubo, etc., seguindo a ideia de "constituir uma nova instância de representação patronal mais diretamente ligada ao conjunto das cadeias produtivas e às associações por produto e multiproduto" (*Ibid.*). Já o outro argumento, a procura por reunir intelectuais e cientistas oriundos de Universidades reconhecidas dentro do Instituto de Estudos do Agribusiness visava mobilizá-los, visto que o fato deles serem reconhecidos no ambiente acadêmico legitimaria melhor a construção deste "discurso unificado".

Importante observar que a FAAB, que tinha como objetivo "aglutinar os interesses do setor agropecuário e influir na nova institucionalidade que se construía após o fim do regime militar", ou seja, na Constituição de 1988 (GRYNSZPAN, 2009, p. 9) é considerada vitoriosa. E foi justamente através de sua atuação como secretário-executivo da FAAB que, segundo Grynszpan, Rodrigues ganhou projeção nacional, ao se apresentar "como um contraponto às posições mais extremadas da UDR, além de se tornar um porta-voz reconhecido de uma agropecuária que se apresentava como moderna, que se pensava para além da fronteira da fazenda e se internacionalizava". (*Ibid.*, p. 9)

A FAAB volta a ser mencionada várias vezes por Rodrigues na *Agroanalysis,* sempre como exemplo de unidade a ser perseguido pelas entidades patronais. Em uma dessas ocasiões, quando assumiu a presidência da ABAG, em abril de 1999, Rodrigues diz que pretendia reformular a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira, por meio da ABAG, sem o "informalismo daqueles tempos" (*Agroanalysis*, abril, p. 3-4). Na época, a revista diz que os planos de Rodrigues para a ABAG eram "ambiciosos", visto que pretendia que a associação fosse uma espécie de "catalizador entre as entidades do setor, para melhorar a articulação política e de lobby". O presidente recém-empossado também afirmou que iria fazer sua entidade lutar "para mudar a imagem do setor rural junto à opinião pública" e buscar o que chamava de "alianças estratégicas" entre os vários segmentos que fazem parte das cadeias produtivas, assegurando benefícios a todos eles". Entre os planos para a entidade apresentados, Rodrigues deu especial destaque para "a questão da imagem" do setor e apresentou o seguinte diagnóstico da questão:

> "...a população em geral, especialmente a urbana, sabe muito pouco sobre a agricultura. E tem um conceito distorcido sobre o agronegócio. Para o consumidor, o agricultor é um profissional despreparado. Não está clara a ideia da cadeia produtiva, que começa na prancheta do pesquisador científico e acaba na gôndola do supermercado, fazendo do consumidor um verdadeiro parceiro do produtor, mas este conceito não existe na cabeça brasileira". (*Agroanalysis*, abril 1999, p. 4)

Rodrigues chega a mencionar a intenção de publicar um livro, com apoio da Lei Rouanet, contando a história do Brasil "sob a ótica do agronegócio", segundo ele, "a verdadeira história do Brasil", com o objetivo de "mostrar que a agricultura é a base do processo de desenvolvimento e que todos os setores dependem dela". Sua intenção era divulgar para a população uma "visão sistêmica do agronegócio brasileiro", ou seja, "uma calça jeans é feita de algodão, que um sapato só existe porque tem boi andando no pasto, a cerveja só existe por conta do produtor de cevada" (*Idem*, p. 4). Rodrigues segue descrevendo a importância de o setor cuidar de sua imagem:

> "O cuidado com a imagem do setor é fundamental, porque as políticas públicas num país democrático só são alteradas se a opinião pública concordar. Enquanto a opinião pública desprezar a agricultura, nada mudará". (*Agroanalysis*, abril 1999, p. 4)

Com estas palavras, Rodrigues demonstra nesta entrevista de 1999, que compartilhava da mesma preocupação apresentada por Luiz Haffers, então presidente da SRB, em entrevista publicada no ano anterior, 1998. Nela, Haffers menciona uma questão que os produtores rurais deveriam enfrentar que era a "imagem antiga" que a cidade possuía deles. Considerava absolutamente necessário que a reformulassem:

> Num sistema democrático, o juiz final de todas as ações é a opinião pública, que por sua vez pressiona o Legislativo, que pressiona o Executivo. No governo totalitário tínhamos um atalho que era conhecer o ministro. Isso hoje não funciona mais". (*Agroanalysis*, fevereiro, 1998, p. 3)

Por esta razão, sugere:

> Precisamos de todo um trabalho de convencimento da opinião pública. As nossas relações com a imprensa são ruins. A imprensa ainda acha que o fazendeiro e o médio agricultor são latifundiários reacionários". (*Agroanalysis*, fevereiro, 1998, p. 3)

Luiz Haffers, que na presidência SRB abriu o diálogo da entidade com o PT (Partido dos Trabalhadores), arremata: "Nós agricultores terminamos o ano que passou com uma imagem menos ruim, e o MST com uma imagem menos benéfica." (*Agroanalysis*, fevereiro, 1998, p. 5). A semelhança da argumentação de Haffers com a de Rodrigues no ano seguinte é impressionante. Ambos falam da "opinião pública" como sendo o grande alvo da atuação do grupo que se expressava através

da *Agroanalysis,* que, durante o período analisado, reuniu em suas páginas artigos, pesquisas e entrevistas com pesquisadores da área, bem como com lideranças de todas as principais associações patronais do setor agropecuário, como a SRB, CNA, ABAG e OCB.[27]

Além da imagem, a unidade do setor é um objetivo intensamente perseguido por Rodrigues. No mês seguinte à publicação desta entrevista, em maio de 1999, Rodrigues volta a tocar nesta tecla, recordando novamente o exemplo da bem-sucedida FAAB, em sua coluna fixa da revista, "Diário de Bordo", na página final sob o título "Um só discurso" (p. 66). O objetivo do artigo é divulgar a recente criação do Fórum Permanente de Negociações Internacionais, "para a qual todas as entidades do agronegócio estão convidadas" e que até então reuniam a CNA, a OCB e a ABAG. Ao longo do texto, Rodrigues chega a questionar a necessidade de tantas entidades representativas: "Terão elas legitimidade? Os produtores rurais as conhecem ou se sentem representados por elas?" Acha que precisavam enfrentar esse assunto com uma visão organizacional moderna e até considerar a hipótese de diminuir o número de entidades, pela fusão de várias ou até incorporação de umas por outras, pois considerava "absolutamente indispensável unificar as propostas e as discussões", por ser, para ele, a "única chance de obter sucesso nas negociações com o governo, com o parlamento e na área internacional". Para tanto, propõe a criação de um Conselho Brasileiro da Agropecuária e do Agronegócio, no qual as principais entidades tivessem assento e onde as decisões seriam acatadas democraticamente por todos. Cita como exemplo disso o caso dinamarquês, que tem um conselho semelhante. Neste caso, o governo acaba tendo um interlocutor único que representa a posição da maioria dos agricultores vinculados às entidades que participam do conselho. Assim, se o governo "falou com um, falou com todos".

Em 2002, ano da campanha para as eleições presidenciais, em artigo publicado em outubro de 2002, Rodrigues volta a mencionar o "retumbante êxito da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira na segunda metade dos anos 80", devido exatamente à participação, "sob a tríplice coordenação OCB/CNA/SRB, de entidades representativas dos setores antes e depois da porteira. Ele afirma que foi o conjunto de vitórias desse período o que "motivou a criação da ABAG, entidade de articulação e estudos, sem pretensão de substituir ou sobrepujar as já existentes". Neste artigo, sob o título "Um grande passo" (p. 66), anuncia que seu objetivo de

27 Uma revista com carimbo de uma instituição reconhecida pela comunidade acadêmica, como a Fundação Getúlio Vargas, não tem seu impacto medido pela sua tiragem que é reduzida, cerca de 4.500 exemplares segundo um "mídia kit" da revista usado para vender publicidade recentemente (consultado na internet dia 9 de março de 2016). Ela também não é propriamente uma revista científica em que seus artigos podem ser analisados a partir do número de citações. Ela dá suporte técnico na forma de estudos técnicos sobre, por exemplo, oscilação de mercado e suas tendências e o impactos de medidas regulatórias para o setor. É considerada uma das referências mais conhecidas para o setor, junto com o periódico "Conjuntura Econômica".

construir uma unidade para o setor estava sendo atingido com a criação do Brasil Rural, "importantíssimo passo na direção da unidade, com a criação do Conselho Superior de Agricultura e Pecuária do Brasil". Sob liderança da CNA, "maior e mais poderosa entidade do setor", a Brasil Rural funcionaria em sua sede e contaria com a participação da OCB, SRB, ABCZ (Associação Brasileira dos Criadores de Zebu), do CNC (Conselho Nacional do Café) e da UBA (União Brasileira de Avicultura). No texto, Rodrigues recorda que há muito tempo vinha defendendo "a unificação do discurso do agribusiness brasileiro em uma espécie de conselho nacional do agronegócio, inteiramente privado, composto pelas entidades de representação das diversas cadeias produtivas". Para ele, a criação da Brasil Rural se justificava porque:

> O agribusiness é mesmo o maior negócio do país, seja em termos de participação do PIB, seja quanto à geração de empregos, seja no que diz respeito às exportações e ao saldo na balança comercial, para não falar da garantia do abastecimento interno com qualidade e competitividade. (*Agronalysis*, out. 2002, p. 66)

Por esta razão, chega a afirmar que "o agribusiness não poderia jamais ser desrespeitado por governantes nem pelos demais setores da economia e seu peso político deveria ser proporcional ao peso socioeconômico". Para ele, a fraqueza política do setor tinha "razões históricas, determinadas pelo próprio paternalismo estatal do passado que fez florescer ou fenecer diferentes elos das cadeias produtivas, ao sabor de interesses pessoais, ou até mesmo conjunturais, de governos de plantão". Naquele cenário de 2002, de instabilidade econômica, "em meio a uma tempestade cambial especulativa", o setor poderia ser mais penalizado do que outros "por preconceito eventual dos novos governantes, porque está bem posicionado na economia, apesar dos custos terríveis do ajuste no passado, ou por ideologia".

É importante recordar que a liderança de Lula na corrida presidencial daquele ano obrigou a que várias entidades se rearticulassem politicamente em torno dessa possibilidade, até então cercada de temores por parte das classes dominantes do país. É provável que essa frase, portanto, referia-se justamente ao possível "preconceito" que haveria da parte de Lula e de seu partido, o PT, com relação ao segmento representado e defendido por Rodrigues. É neste contexto que ele afirma que a união do setor era "fundamental" e que o Brasil Rural estava surgindo como uma oportunidade, podendo constituir-se "em elemento diferencial nas relações com o Parlamento e até mesmo influenciar a escolha do novo ministro da Agricultura". Rodrigues chega a convocar os leitores da revista a "saudar a nova organização" que seria, em sua visão, "um organismo coordenador das entidades representativas com atividades no setor primário, harmonizando as posições de interesses comuns e reforçando as de caráter específico". Para ele, a criação da "Rural Brasil" representava "o diploma da

maturidade do setor", abrindo as portas para uma nova fase, "quem sabe num dia não muito distante, em que todo o agribusiness se organize".28

Se a criação da "Rural Brasil" aparenta ser o ápice da articulação de interesses de grupos dominantes do meio rural brasileiro, este processo, na verdade, passou por etapas anteriores, como foi o caso do Fórum Nacional da Agricultura, o FNA, promovido durante o governo de Fernando Henrique Cardoso,[29] que, ao mesmo tempo em que promoveu a difusão dos conceitos agribusiness e agronegócio, constituiu-se como etapa de articulação política que favoreceu o debate e a construção de uma agenda comum. Não deve ser por acaso que é depois da constituição do Fórum, em 1997, que o termo "agronegócio" passa a aparecer com mais regularidade nas páginas da *Agroanalysis*. Antes era escasso e o termo original "agribusiness" era mais adotado. A partir de 1999, momento em que a desvalorização do real torna novamente atraente a exportação de *commodities*, o termo abrasileirado, "agronegócio", passa a ser mais adotado a ponto de, em novembro de 1999, ir parar na linha fina da capa, abaixo do nome da *Agroanalysis*, substituindo o slogan "A revista de economia agrícola da FGV" para "A revista do agronegócio da FGV".[30]

Além do FNA, esse processo projeção política de Rodrigues tem como ponto alto o 1º Congresso da ABAG, em junho de 2002, pois cerca de dois anos mais tarde, já durante o Governo Lula, o então Secretário Nacional de Política Agrícola do MAPA, Ivan Wedekin, declarou que naquele congresso tinha sido feito o planejamento estratégico do Ministério da Agricultura administrado por Rodrigues, "norte" do qual não se "desgarraram" e onde havia sido traçado "as políticas para os chamados '10 Cs' da competitividade do agronegócio". Na introdução desta entrevista de Wedekin, de julho de 2004, a revista afirma que "avançar cada vez mais neste caminho" era "a meta do ministro Roberto Rodrigues, com o total apoio do presidente Lula". (p. 4)

O problema da "invasão" de terras

Embora Rodrigues seja considerado uma liderança do patronato rural "moderada" e tenha sido, provavelmente, o maior responsável por ter tornado oficial o

28 Em 2003, primeiro ano do governo Lula, quando estava escrevendo o livro "Reforma Agrária: os caminhos do impasse" (LERRER, 2003), indicaram-me a "Brasil Rural", mas não consegui localizar nenhum de seus representantes na CNA.

29 O FNA foi instituído por um do ministro da Agricultura, por "inspiração" do presidente Fernando Henrique Cardoso, e dura de setembro de 1996 até outubro de 1997. Seu objetivo, segundo a *Agroanalysis*, era "a partir da visão sistêmica do agronegócio formular soluções de política agrícola através da articulação entre governos e iniciativa privada". (*Agroanalys*, junho, 1997, p. 6)

30 Isto ocorre na edição de 15 de novembro de 1999, mas não há nenhuma explicação no editorial sobre essa mudança.

termo "agronegócio", neologismo colocado em circulação no léxico do português falado no Brasil em meados dos anos 90, para Vanir A. Kolln,[31] então presidente do Sindicato dos Produtores Rurais de Luís Eduardo Magalhães, a grande papel de Roberto Rodrigues no Governo Lula foi "segurar a desapropriação de propriedades improdutivas". Este município para o qual migrou este autodenominado "agricultor familiar" do Oeste do Paraná, surgiu com a expansão da agricultura intensiva capitalista no Oeste da Bahia, atividade que se passou a associar ao termo "agronegócio".

De fato, em 2003,[32] já como ministro, Rodrigues não se colocou contra a reforma agrária. Achava a medida pertinente, mas que não poderia mais ser respaldada na mera distribuição de terras, que em algumas regiões, era a parcela menor dos investimentos na atividade agrícola. Considerava-a uma medida necessária, sobretudo para corrigir as distorções provocadas no campo pelos últimos planos econômicos, incluindo aí o Plano Real, que usou a agricultura como âncora verde da estabilização e provocou uma enorme crise no setor agrícola brasileiro. Seu ideal de uma reforma agrária seria com assentamentos planejados já de acordo com produtos, para que tivessem mercado garantido na região de implantação do projeto. De preferência, que fossem vinculados ao sistema cooperativista, que, através de convênio com o Incra, assumiria algumas funções que hoje são do Estado, como a contratação de assistência técnica, selecionando, inclusive, os trabalhadores que serão assentados "por sua vocação e condição de progresso".

Em 2008, quando respondia sobre a posição das lideranças do patronato rural com relação ao I Plano Nacional de Reforma Agrária, de 1985, Rodrigues reafirmou novamente que não era nem é contra a ideia de reforma agrária, pois quando estava na OCB formulou uma proposta de reforma agrária "sob a égide do cooperativismo" que diz ter levado a todos os ministros da Agricultura desde o Governo Sarney, sem nunca ter recebido uma "única resposta".[33]

Apesar de dizer ser favorável a uma reforma agrária, enquanto esteve no Governo, Rodrigues manifestou-se contra a atualização dos índices de produtividade usados para avaliar as propriedades que podem ser desapropriadas para fins sociais, apesar das pressões do MST que inclusive realizou uma grande marcha a Brasília, em maio de 2005, com cerca de 12 mil pessoas, tendo como uma de suas principais demandas a alteração deste índice que continua até hoje baseado na tecnologia agrícola de 1975. Como as desapropriações de terra eram o modo mais comum de se efetuar as políticas de assentamentos, desde a redemocratização, na prática, Rodri-

31 Entrevista concedida em Luís Eduardo Magalhães (BA) em 23 de julho de 2008.

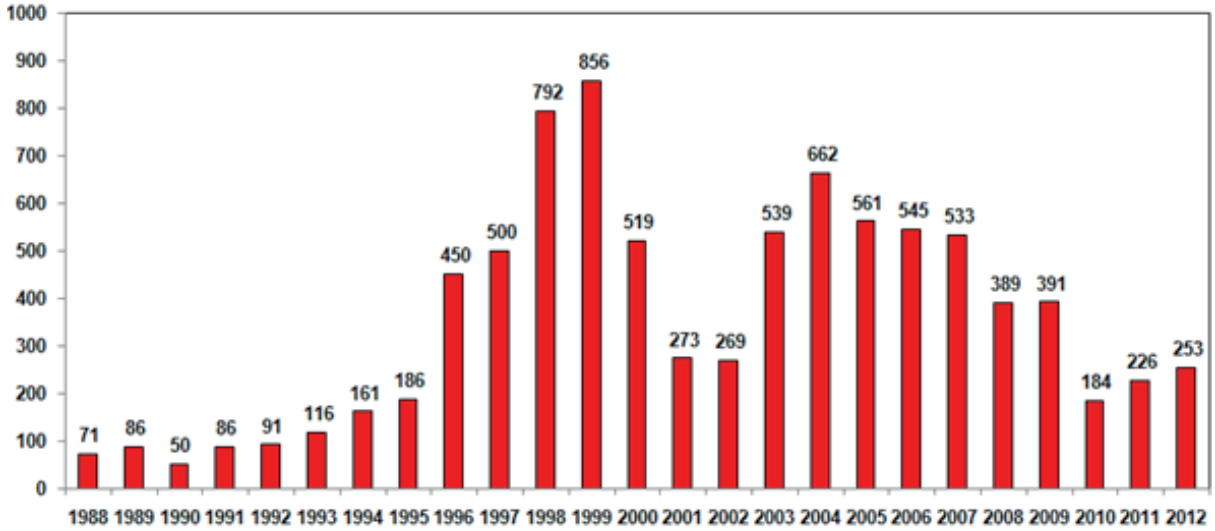
32 Entrevista realizada no dia 29 de setembro de 2003 e publicada no livro "Reforma Agrária: os caminhos do impasse".

33 A entrevista de Roberto Rodrigues foi realizada em São Paulo, em 13 de agosto de 2008 e gentilmente cedida por Regina Bruno.

gues impediu com sua atuação em Brasília a atualização de um dos principais instrumentos utilizados na época para efetivamente fazer alguma reforma agrária pontual.

É nas contribuições de Rodrigues, para a *Agroanalysis*, em meados dos anos 90, época de grande crescimento e visibilidade das "invasões" de terra por movimentos sociais do campo que se pode delinear sua perspectiva para com o tema, que provavelmente teve peso durante o Governo Lula tanto para não alterar os índices de produtividade usados na vistoria de imóveis passíveis de desapropriação, como pelo fato de o governo do PT não ter cassado a Medida Provisória 2.027-38, editada em maio de 2000,[34] que impede a desapropriação e vistoria de propriedades rurais ocupadas por movimentos sociais, medida tomada pelo Governo FHC para estancar o crescimento das ocupações de imóveis rurais em todo o país e que teve, como demonstra o quadro abaixo, grande efeito. Mesmo em 2004, ano que se registra o maior número de ocupações durante o governo Lula, elas nunca mais voltaram a ocorrer nos patamares alcançados em 1998 e 1999.

Gráfico 1 – Brasil – número de ocupações – 1988-2012



Fonte: DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra, 2013 (www.fct.unesp.br/nera).

Um dos primeiros artigos de Rodrigues a tocar neste tema na revista foi publicado em janeiro de 1998 e trazia como título "Tempo de balanço", mas com a seguinte chamada na capa "O que esperar de 1998, segundo Roberto Rodrigues" (p. 13-14).

34 Esta MP foi substituída em agosto de 2001 pela MP 2.183-56 –, que além de determinar que "o imóvel rural objeto de invasão motivada por conflito agrário não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação", ainda exclui do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal "quem for identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão de imóvel rural". Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/agraria/agr04.shtml>. Acesso em: 6 jul. de 2014.

Neste balanço, o futuro ministro afirma que havia o que comemorar, embora não fosse muito, porque a renda na agricultura havia crescido 5%, devido à soja. Menciona também que estudos oficiais indicavam que 2 e 3 milhões de pessoas perderam o emprego no campo nos últimos cinco anos, fenômeno que, para ele, tinha como causa o crescimento das invasões de terra. Esta "séria questão social" era oriunda, segundo ele, de uma "deformação econômica", mais precisamente do fato de que a agricultura havia sido "a âncora verde do Real", que acabou por alimentar "uma questão política que cresceu com a inabilidade do governo: a invasão de terras. (...)". E denuncia:

> Invadir terras é um absurdo, um ato de violência ilegal e intolerável, para o qual as autoridades são complacentes. É imperioso acabar com isto, mesmo porque em determinadas regiões do país a prática inibe investimentos no campo. Gera insegurança, medo e ódio. Mas também é preciso desarmar espíritos, promovendo uma reforma agrária que resolva sem demagogia e exageros o problema social. E para isso o sistema cooperativo brasileiro tem propostas que não são levadas em conta. (*Agroanalysis*, janeiro, 1998, p. 14)

No final do artigo, o autor menciona que tendo em vista as próximas eleições:

> O agribusiness brasileiro precisa se organizar muito bem para escolher candidatos comprometidos com as reformas necessárias para o Executivo e para o Legislativo, na área federal e na área estadual. Afinal, reformas implicam profundas mudanças legais, que serão objeto de grandes acordos entre os poderes. E se o setor não estiver bem representado perderá a oportunidade de avançar. (*Agroanalysis*, janeiro, 1998, p. 14)

Em 1998, além de preferir usar o termo "agribusiness", Rodrigues manifesta interesse nas reformas que, na época, eram propugnadas pelo governo do PSDB, chefiado por Fernando Henrique Cardoso. Embora não assuma claramente uma posição a favor PSDB, observa-se que o único candidato a deputado entrevistado pela revista ao longo deste ano, o presidente da Garcafé (Cooperativa dos Cafeicultores da Região de Garça, SP), Manuel Vicente Bertone, concorria a deputado federal por esta legenda.

No segundo governo de FHC, que começa em 1999 e termina em 2002, observa-se, na *Agroanalysis,* que a articulação dos produtores rurais encabeçada por Rodrigues estava frustrada com o governo. Seu único alento era o ministro da Agricultura, Pratini de Moraes, cuja gestão, agressiva em termos de promoção e defesa dos produtos agropecuários nos meios internacionais, foi elogiada e se tornou uma referência para o setor, conquistando destaque na revista,

Esta insatisfação com o governo do PSDB fica evidente na coluna "Diário de Bordo", de Rodrigues, então presidente da ABAG, na edição de fevereiro de 2002, portanto no ano eleitoral seguinte (p. 50). Em seu artigo, o futuro Ministro da Agricultura do primeiro Governo Lula critica o governo Fernando Henrique em vários pontos. Dentre eles a falta de "garantia de direitos básicos como o de propriedade e o de segurança individual e coletiva", tratados de forma secundária, "como se não houvesse convicção clara a respeito de tão importantes questões". Além disso, para Rodrigues, o "governo central" também havia feito "bem pouco em defesa da agricultura", inclusive não tendo implementado "pontos propostos no Fórum Nacional da Agricultura, criado pelo próprio presidente".[35] O articulista chega a atribuir todas as conquistas que o setor obteve nos últimos anos "unicamente à visão dos ministros da Agricultura, particularmente a Pratini de Moraes". E conclama:

> Com espírito desarmado, cabe aos produtores rurais e do agronegócio uma posição una e firme para as próximas eleições. Seja para presidente, governador, senador, deputado federal ou estadual, é preciso votar em pessoas que tenham clareza das legítimas demandas do agribusiness. Não podemos escolher candidatos com discursos bonitos, mas que jamais apoiaram o campo no passado ou, ainda pior, que prejudicaram o setor. (*Agroanalysis*, fev. 2002, p. 50)

No final do artigo, Rodrigues cita, como exemplo do tipo de atuação que procuravam, a posição do presidente da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados norte-americano, L. Combest, que, em recente visita ao Brasil, havia dito que como ele e seus pares haviam sido eleitos por agricultores, "iriam até o inferno" para defendê-los. "É disso que precisamos: de presidente, governadores e parlamentares identificados com nossos interesses rurais – os interesses reais do Brasil inteiro". Assim, como em 1998, mas agora usando o termo abrasileirado, Rodrigues nova-

35 O Fórum Nacional da Agricultura´ (FNA) foi implementado, através de um decreto do ministro da Agricultura, por "inspiração" do presidente Presidente Fernando Henrique Cardoso, e durou setembro de 1996 até outubro 1997, recebendo grande destaque na cobertura da "*Agroanalysis*". O de junho de 1997 explica que o objetivo da iniciativa era "a partir da visão sistêmica do agronegócio formular soluções de política agrícola através da articulação entre governo e iniciativa privada", inaugurando "um novo tipo de diálogo com o setor" (*Agroanalysis*, junho, 1997, p. 6). O FNA era organizado em 36 grupos temáticos específicos (*Agroanalysis*, julho, 1997, p. 19), que iam de cadeias de agronegócios a aspectos da política agrícola como, por exemplo, comercialização, educação e tributos. Muitos deles, em reuniões prévias, já haviam produzido documentos consensualmente que, em julho, seriam discutidos em grupos regionais compostos por lideranças locais. Em fins de outubro, o FNA deveria encaminhar suas conclusões ao presidente Fernando Henrique Cardoso. Ou seja, o Fórum constituiu-se como etapa de articulação política que favoreceu o debate e a construção de uma agenda comum, recebendo grande espaço na *Agroanalysis*. Não parece ser por acaso que é depois da constituição do Fórum, em 1997, que o termo agronegócio passa a aparecer com mais regularidade nas páginas da *Agroanalysis*, sendo inclusive mencionado na entrevista dada pelo presidente FHC publicada na edição de outubro de 1997 (*Agroanalysis*, outubro, 1997, p. 1-3).

mente conclama as "entidades do agronegócio" a preparar "um plano de governo para o setor e submetê-lo aos candidatos".

Conclusão

A análise da *Agroanalysis*, quando volta a circular em 1994 até dezembro de 2004,[36] deixa entrever que esta revista se tornou um do espaços de organização e reunião de determinados intelectuais que compartilhavam entre si uma determinada visão do setor agropecuário brasileiro, que tinham interesse em difundi-la pelo país para conquistar hegemonia frente a um público especializado e cheio de facções e, para quem, o melhor formato editorial para suas intenções era o fornecido pela então revista de "Economia Agrícola" da FGV. Neste trabalho, procuro demonstrar como o futuro ministro da Agricultura foi ao longo dos anos obtendo mais espaço e visibilidade nas edições deste periódico, tornando-se uma referência da política editorial da revista. Neste processo, a partir de 1999, a agricultura capitalista, setor econômico que Rodrigues representava, começa a se recuperar economicamente, o que também promove um processo de rearticulação e unificação das lideranças e entidades do setor patronal agrícola que se consubstancia na criação da Brasil Rural, entidade que, no entanto, não foi encontrada já no primeiro ano da gestão de Rodrigues no MAPA.

Uma revista vinculada a uma instituição acadêmica de prestígio como a FGV aumenta a legitimidade do discurso de quem se expressa através de suas páginas. O engenheiro agrônomo, professor universitário da UNESP[37] e produtor rural Roberto Rodrigues, que havia liderado importantes instituições de representação do setor, estava firmemente engajado na luta simbólica para definir e impor determinadas categorias de percepção da realidade agropecuária brasileira, procedimento para o qual a chancela científica é fundamental para garantir sua legitimidade (BOURDIEU, 1989). Na *Agroanalysis*, o próprio Rodrigues afirmou que estavam buscando obter uma "base acadêmica" para que o "o posicionamento do setor agrícola e do agribusiness fosse harmonioso, consistente e legítimo". Esta frase sintetiza bem o objetivo de unificar o discurso do setor com respaldo do reconhecimento científico proporcionada pela revista da FGV. A conquista desta legitimidade se traduziu na conquista de mais espaços de poder dentro de instituições estatais que, então, foram usados para defender

36 A análise das edições da *Agroanalysis* entre 1994 e 2004 foram feitas com parte da minha colaboração na pesquisa "Sociedade e Economia do Agronegócio", coordenada por Moacir Palmeira (PPGAS/MN, Sergio Leite, Leonilde Medeiros e Beatriz Heredia, que contou com apoio do CNPq, da Faperj e da Fundação Ford e envolveu três programas de pós-graduação: Museu Nacional/UFRJ, IFCS/UFRJ e CPDA/ICHS/UFRRJ.

37 Na atualidade, Rodrigues coordena o Centro de Agronegócios da Fundação Getúlio Vargas e é Professor Visitante do Instituto de Estudos Avançados da USP.

os interesses que representavam e que enfrentaram dificuldades econômicas entre os anos de 1995 e 1999, acarretando uma inédita baixa do preço da terra no peculiar e altamente valorizado mercado fundiário do Brasil. (DELGADO, 2012)

Grynszpan (2012) também demonstra que instituições acadêmicas, no caso as norte-americanas Iowa e Harvard, também estiveram presentes na difusão do conceito agribusiness nos Estados Unidos. De qualquer modo, apesar de um estudo sobre a participação do agronegócio no PIB, publicado em novembro de 2000, ter desmentido um dos grandes slogans do grupo, demonstrando que o agronegócio ao invés de representar 32%, representava 20,6% do PIB (*Agroanalysis*, novembro, 2000, p. 42-43) este dado foi ignorado. Ou seja, não voltou a formar a base do discurso que Rodrigues passou a difundir quando galgou o posto de Ministro da Agricultura. Afinal, este dado não coadunava com o mecanismo discursivo adotado por Rodrigues de que o agronegócio "era mesmo o maior negócio do país, seja em termos de participação do PIB, seja quanto à geração de empregos". (*Agronalysis*, out. 2002, p. 66)

Importante observar que Rodrigues procura associar ao termo agronegócio as ideias da modernização, eficiência econômica, competitividade, domínio tecnológico e produtividade, ao afirmar a centralidade do agronegócio na economia brasileira, por ser "a base do processo de desenvolvimento" e ter os demais setores dependentes dele (*Agroanalysis*, abril 1999, p. 4). É provável, no entanto, que este discurso tenha se construído em torno de uma determinada configuração política (ELIAS, 2008) em que a formação do conceito emergente sobre o "agronegócio" se afirmava frente à luta pela terra através de "invasões", fenômeno enfaticamente condenado por Rodrigues, mesmo tendo sido este o único mecanismo pelo qual os trabalhadores vinham conquistando alguma terra no país. Talvez não seja por acaso que em 1999, ano que ele publica opiniões que afirmam a necessidade de mudar a imagem do produtor rural para a opinião pública, seja também um dos que mais registra ocupações de terra e, portanto, a difusão da "forma acampamento" (SIGAUD, 2010), método de luta difundido pelo MST e adotado por diversos movimentos sociais do campo no Brasil. Segundo Fernandes (2010), desde a década de 80, cerca de 85% dos assentamentos no Brasil foram criados a partir de ocupações de terra.

É aí que o paradoxo enunciado no início deste artigo encontra parte de sua explicação: a liderança deste setor economicamente e socialmente dominante contra as "invasões" de terra ascende ao poder na primeira gestão do PT na Presidência do Brasil. Embora afirme ser favorável à reforma agrária, Rodrigues condena o principal método utilizado pelos agentes desta luta no país, ao mesmo tempo em que desenvolve um discurso que foi eficaz ao impor as categorias de percepção da atividade que ele denomina de "agronegócio" como "base do desenvolvimento do país", colaborando com o silenciamento da agenda da reforma agrária, a ponto de que nem as próprias metas modestas, assumidas pelo Governo Lula no chamado II

PNRA (Plano Nacional de Reforma Agrária) foram cumpridas. Segundo cálculo realizado por Carter (2015), baseado nos dados do DATALUTA, em oito anos de governo (1995-2002) FHC assentou 100.681 famílias enquanto Lula assentou 72.122 famílias (2003-2010), sendo que o primeiro enfrentou renhida oposição do MST e o segundo pode contar com este movimento social como parte de sua base de apoio, mesmo que criticamente e em momentos delicados como em 2005, quando estourou o escândalo do "mensalão".

No entanto, por ser um grupo de interesse associado ao capital agrícola e a uma classe dominante, a articulação liderada por Rodrigues demonstrou estar em uma posição de poder privilegiada a ponto de determinar os rumos da política agrícola e, porque não dizer, agrária, quando o PT assumiu a presidência. É importante ressaltar que este grupo teve como principal liderança um quadro que além de ter sido secretário da Agricultura do Estado de São Paulo, havia ocupado no passado vários cargos de direção de entidades do setor, como OCB, a SRB e a ABAG. O poder deste grupo que Rodrigues representava frente ao governo do PT, que então se iniciava, foi derivado de uma relação de poder historicamente anterior ao fato de ter começado a se organizar para promover ações coletivas e a unificar seu discurso. Ele já era um setor dirigente, detinha melhores condições de se tornar hegemônico antes mesmo de se tornar dominante ao assumir postos no Governo Federal.

No caso do PT este paradoxo se sintetiza em duas emblemáticas frases de sua maior liderança. Se, em meados da década de 90, Lula declarava que se se tornasse presidente iria "resolver o problema da reforma agrária com uma canetada", em 2007, no auge da euforia com agrocombustíveis, para o então Presidente da República eram os usineiros que estavam "virando heróis nacionais.[38]

Referências bibliográficas

ALMEIDA, A. W. B. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. *In*: Almeida, A. W. B. *et al.* (orgs.). *Capitalismo globalizado e recursos territoriais*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010, p. 101-143.

BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

BRUNO, R. A. L.; CARNEIRO, O.; SEVÁ, J. T. Relatório Final: Projeto de pesquisa: *Grupos de Solidariedade, Frentes Parlamentares e Pactos de Unidade e Ação. Em pauta o fortalecimento e a disputa pela representação patronal no campo.* RE-

38 Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/lula-diz-que-usineiros-estao-virando-herois-nacionais-4207718>. Acesso em: 18 jul. de 2016.

DES/IICA, 2008a.

_____. *Entrevista de Roberto Rodrigues à Regina Bruno em São Paulo.* 13 de agosto de 2008. Íntegra gentilmente cedida pela autora.

_____; CARNEIRO, O. *Quem são os novos ruralistas no governo Lula?* Relatório Final de Pesquisa. Convênio NEAD/MDA´REDES. Rio de Janeiro, dezembro, 2005, 52 p.

CARTER, M. Broken Promise: The land reform debacler under de PT Governements. *In*: Carter, M. (org.). *Challenging Social Inequality*: The Landless Rural WorkersMovement and Agrarian Reform in Brazil**.** Duke University Press, 2015.

DELGADO, G. C. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. *In*: Carter, M. *Combatendo a desigualdade social*: O MST e a Reforma Agrária no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2010, p. 81-112.

DELGADO, G. *Do capital financeiro à economia do agron*egócio. Mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

GRYNSZPAN, M**.** A afirmação do agronegócio: novos agentes e representações do rural. *Anais Anpocs*, 2009.

_____**.** Origens e conexões norte-americanas do agribusiness no Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, 2012, v. 9, p. 123-148.

FERNANDES, B. M. Formação e Territorialização do MST no Brasil. *In*: Carter, M. *Combatendo a desigualdade social*: O MST e a Reforma Agrária no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2010, p. 161-197

MONTERO, A. P. *Brazilian Politics*: Reforming a Democratic State in a Changing World. Cambridge: Polity, 2005.

SIGAUD, L. Debaixo da lona preta: legitimidade e dinâmica das ocupações de terra na Mata Pernambucana. *In*: Carter, Miguel. *Combatendo a desigualdade social*: O MST e a Reforma Agrária no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2010, p. 237-256.

A humilhação como recurso de poder: empregadores e trabalhadores rurais escravizados no Brasil contemporâneo[39]

Regina Bruno

A prática da humilhação é, portanto uma arma de poder
que visa à perfeita docilidade do cidadão. – Pierre Ansart

Apresentação

Ações coercitivas de controle da força de trabalho são um traço da sociedade brasileira, fazem parte de sua história e trajetória e revelam a natureza e o perfil do desenvolvimento socioeconômico implementado no país, autoritário, desigual e injusto, como diria Barrington Moore (MOORE, 1999) ao estudar os códigos morais e as práticas das lideranças comerciais e industriais inglesas do período medieval à Revolução Industrial, para quem coerção e controle contribuem, tanto para reforçar a vulnerabilidade e a miséria dos trabalhadores, como para fortalecer a escassez de alternativas de trabalho e incentivar a baixa qualificação da mão de obra.

Revela também a presença de uma dominação conservadora assentada no mando e regulada por convicções profundas advindas de um *habitus* interiorizado legi-

39 O capítulo tem como referência a pesquisa sobre "O perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural", realizada pelo Grupo de Estudo e Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo – Universidade Federal do Rio de Janeiro em convênio com a Organização Internacional do Trabalho – GPTEC/UFRJ-OIT. Meus agradecimentos a Ricardo Resende (GPTEC) e a Maria Antonieta da Costa Vieira (coordenadora geral da pesquisa) pela seriedade do trabalho e riqueza da reflexão. Gostaria também de agradecer a José Evaristo Neto e a Caroline Bordalo, assistentes de pesquisa.

timador da superioridade, do desdém, e da estigmatização do outro considerado alguém sem valor humano. O homem superior é aquele para quem "a miséria e a dor alheias não constituem problema", diz Renato Janine Ribeiro ao refletir sobre a ética dos sentidos e a sociologia dos afetos (cf. ELIAS, 1990: 10).

> "Atribuir valor humano inferior a outro grupo é uma das armas usadas pelos grupos superiores nas disputas de poder, como meio de manter sua superioridade social. A crença na superioridade humana dos grupos mais poderosos faz com que os menos poderosos sintam-se humanamente inferiores. Mais ainda, em todos esses casos, os indivíduos 'superiores' podem fazer com que os próprios indivíduos 'inferiores' se sintam, eles mesmos, carentes de virtudes – julgando-se humanamente inferiores". (ELIAS; SCOTSON, 2000: 20-23)

No Brasil, um exemplo emblemático de prática coercitiva dá-se no âmbito das relações entre empregadores e os trabalhadores rurais escravizados. São situações nas quais a humilhação ocupa um lugar privilegiado, dividindo espaço com condições subumanas de trabalho e a retenção de trabalhadores seja por meio de dívidas fraudulentas contraídas com o gato, seja pela violência física exercida por pistoleiros, seja ainda pelo isolamento geográfico e dificuldade de locomoção na região. (VIEIRA, 2007)

Este capítulo tem por objetivo refletir sobre a linguagem da humilhação proferida pelos empregadores da lista suja do trabalho escravo, quando referida aos trabalhadores do campo. Trata-se de chamar a atenção para alguns traços marcantes desse processo. Em primeiro lugar, pensar a humilhação como constitutiva das estratégias de reprodução do conjunto de práticas a partir das quais os empregadores procuram manter ou melhorar sua posição na estrutura social com o intuito de conservar e ampliar os seus diferenciais de poder.

Em segundo, mostrar que o "direito" de humilhar o outro tem como fundamento primeiro uma visão de mundo essencialmente conservadora e encontra-se orientada segundo as regras da dominação tradicional (WEBER, 2003) muito embora a maioria dos empregadores entrevistados faça uso de práticas econômicas modernas e siga critérios de rentabilidade e da competitividade em seus negócios. Para Romano, é falsa a identificação entre pensamento conservador e atraso científico. Filósofos conservadores podem ser amigos da ciência e do progresso tecnológico. O conservadorismo liga-se de preferência ao papel dado ao conceito de soberania. (ROMANO, 1994)

Ou seja, os códigos que regulam essas relações não se pautam pela percepção de direitos e garantias de condições de trabalho, mas estão, em grande medida, baseados em valores conservadores: eles defendem a plenitude da au-

toridade; concebem o poder acima da lei; exigem a lealdade dos trabalhadores; seguem os critérios de uma ideologia de *status* que enfatiza e justifica sua suposta superioridade; agem segundo a lógica da punição e da proteção e, quando consideram necessário, recorrem à violência física e acionam a justiça privada de suas milícias armadas, para cercear o direito de ir e de vir dos trabalhadores rurais e fazer valer seus propósitos.

A humilhação se faz igualmente presente na premissa da amizade e solidariedade entre patrões e empregados; no suposto da incapacidade do trabalhador de seguir as regras da racionalidade inerentes às relações de trabalho capitalistas e na afirmação de que a precariedade das condições de trabalho encontra-se enraizada e introjetada na vida do trabalhador do campo, faz parte do seu querer, de seus desejos e da sua cultura.

Em terceiro lugar, ressaltar que a humilhação vivenciada pelos trabalhadores rurais entrevistados simboliza a percepção dos limites da exploração e da sujeição na relação de emprego. Como bem avaliou Maria Antonieta Vieira, os valores e *habitus* dos trabalhadores rurais têm, como referência predominante, critérios morais ligados à honra, dignidade, respeito, reciprocidade para avaliar as relações de trabalho. Dessa perspectiva, "maus tratos, desrespeito pessoal, descumprimento da palavra, que ferem a dignidade pessoal, são situações que constroem a percepção de injustiça, sintetizada na categoria humilhação que avilta a dignidade humana". (VIEIRA, 2007: 152)

E, por fim, gostaria de dizer que, algumas situações vivenciadas pela equipe de pesquisadores, convenceram-me da importância da reflexão sobre os mecanismos de humilhação operantes nas relações de trabalho no mundo rural. Durante uma das entrevistas, o empregador, indignado e descontrolado, gritava: "– Esse peão ai teve a coragem de olhar nos meus olhos! Doutra feita, o empregador assim falava: "– Eles são mansos!". Enquanto isso um trabalhador rural, visivelmente constrangido, mantinha a cabeça baixa.

A linguagem dos empregadores

A humilhação que sofre o trabalhador rural escravizado no Brasil integra um diversificado aparato social, cujos propósitos imediatos visam fundamentalmente garantir o sucesso da arregimentação e o confinamento nas fazendas. No momento do aliciamento, empregadores e gatos são "agradáveis", prometem "boas oportunidades de trabalho". Mas, quando instalados na fazenda, os trabalhadores se deparam com situações muito diferentes do prometido, é o tempo da coação e das ameaças. O próprio confinamento dos trabalhadores pressupõe e reforça o isolamento, a fra-

gilidade das sociabilidades, a inexistência de mediadores e a ausência de direitos. A desigualdade nas relações de poder é tamanha que os trabalhadores não conseguem sequer reivindicar algum direito ou se fazer ouvir. Muitos, por força da submissão "aceitam" a posição de inferioridade.

Na linguagem da humilhação verbalizada pelos empregadores entrevistados as diferenças existentes entre as pessoas são consideradas desigualdades, justificadoras do direito de humilhar. Uma desigualdade construída, predominantemente, a partir das relações de trabalho e da condição de trabalhador que expressariam, segundo os empregadores, a "brutalidade", o "deboche", a "preguiça" e o "analfabetismo". De outra perspectiva, representaria também uma pessoa "tosca", "bruta" e "relapsa". Ou seja, há toda uma representação negativa que se resume na afirmação de um dos empregadores entrevistados, "Péssimo, o pior que existe!".

> "Trabalhador é tudo tosco. Não adianta, é tosco".
> "Trabalhador é debochado".
> "O bicho é grosso, bruto".
> "Pense numa coisa ruim, é o trabalhador rural".
> "São uns analfabetos".
> "São normalmente preguiçosos e relapsos".

Chamá-los de "bicho grosso" e designá-los como "toscos" e "brutos" indica uma visão sobre os trabalhadores do campo como pessoas situadas na mais baixa escala da condição humana. Considerá-los "o pior que existe", sinaliza para uma concepção de si como os melhores, os membros da boa sociedade no dizer de Elias (2000), uma identidade social construída a partir de uma combinação entre tradição, autoridade e influência. Concebê-los como "preguiçosos" e "relapsos" é um argumento dos empregadores que se perde no tempo. Por sua vez, o analfabetismo é considerado uma doença, um defeito, embora os empregadores tenham clareza da importância do ensino na melhoria das condições de vida e da dificuldade de acesso à educação por parte dos grupos subalternos. Um dos entrevistados chamou a atenção para a ausência de educação no país e questionou a representação dos trabalhadores como naturalmente preguiçosos e relapsos, embora tenha afirmado não ser nenhum "piegas e romântico" e reivindicado um alinhamento de interesses.

> "Trabalhador agrícola tem uma carência em se adaptar às novas tecnologias. Falta educação neste país, não tenha dúvidas. Eu não sou nenhum piegas e romântico, mas eu acho que ninguém é naturalmente relapso, preguiçoso. Eu acho que precisa ter alinhamento de interesses".

Em contrapartida, a autoimagem coletiva que os empregadores fazem de si ressalta o orgulho com o sucesso acadêmico dos filhos e destaca a vaidade diante do projeto de formação da família para atuar no "mundo corporativo". Ou seja, uma autoimagem seletiva e excludente que contribui para a construção de dois mundos separados, sem relação entre si. Cindidos por dois critérios e duas lógicas diferenciadas e estratificados, para pensar um mesmo social.

A humilhação também se faz presente na premissa da amizade entre patrões e empregados; na afirmação de que o trabalhador contenta-se com pouco ou não consegue seguir as regras da racionalidade inerente às relações de trabalho capitalistas; na justificativa que a precariedade das condições de trabalho decorreria da própria precariedade do trabalho ou então o suposto que as incertezas e precariedades das condições de vida e de trabalho encontram-se enraizadas na cultura e dos desejos dos trabalhadores.

> "A legislação trabalhista acabou com a amizade entre patrão e empregado".
> "Jogaram uma classe contra a outra".
> "A família é tudo. Eu os trato como filhos".
> "Dou proteção. Faz parte da tradição".

São pressupostos que retratam uma determinada visão de mundo orientada pela autoridade tradicional, na qual a benevolência, o arbítrio e a fidelidade pessoal encontram-se na base da obediência. Tanto o discurso da proteção e da relação "filial" do pai patrão, como a perspectiva da colaboração entre as classes, a importância da família e a sacralidade da tradição são acionados indistintamente pelos empregadores entrevistados.

A fala da solidariedade entre empregadores e "peões" ora é respaldada na ideia de um Brasil cordial, pacífico e ordeiro, ora é fundamentada na tradição imemorial das relações pessoais e patriarcais por eles considerada "naturalmente" solidária. No discurso da amizade vemos também interesse dos empregadores de impossibilitar uma provável reação dos trabalhadores diante das condições degradantes na qual vivem. Historicamente e sempre que possível a solidariedade entre as classes é acionada pelo patronato rural e por seus representantes, sobretudo nas situações de conflito e de tensões. Dentre as justificativas legitimadoras da solidariedade, destacam-se as relações de compadrio, a discriminação do urbano contra o rural, a alegação que são todos do campo e vivem os mesmos problemas. São pressupostos de grande eficácia por força da dominação simbólica, reconhecida porque desconhecida. (BOURDIEU, 1989)

Uma segunda figura da humilhação busca enquadrar os trabalhadores rurais nas normas, expectativas e valores da cultura patronal, empresarial e hegemônica dos empregadores, em particular a capacidade de tomar a iniciativa, de assumir a

lógica da acumulação, de aprender a cultura da poupança e de valorizar a produtividade. São atributos considerados como um modo "moderno" de olhar o mundo a partir da racionalidade capitalista expressa na tentativa de pensar os valores dominantes como valores do conjunto da sociedade, mas que também traz consigo um julgamento moral.

> "Eles (os peões) se contentam com pouco e não querem acumular".
> "Trabalhador trabalha para comer e não para evoluir".
> "Não tem uma cultura de fazer poupança, o que ganha gasta tudo".
> "Trabalhador rural não conhece a palavra produtividade".
> "Não tem iniciativa. É difícil de aprender".

Ou seja, impor uma visão que não corresponde à realidade dos trabalhadores, um olhar que os trata como se fossem iguais para então ressaltar as suas incapacidades e relembrar a distância social que os separa.[40] É quando os trabalhadores passam a ser considerados pelos empregadores como os "sem condição".

> "O trabalhador que integra a condição de semiescravo não tem condição de cuidar das matrizes e planteis de elite que valem ouro! Nós vamos botar um cara que a gente trata como semiescravo pra cuidar do gado puro de origem!".
> "Os peões são pessoas não que merecem a inclusão em programas sociais, não merecem ganhar um roçadinho e uma casa porque nunca viram uma vaca pela frente".

Além de reconhecerem publicamente e de tratá-los como semiescravos, os trabalhadores rurais só são considerados dignos de respeito e "senhores" de suas vontades e desejos quando os empregadores necessitam justificar perante o Estado e a sociedade, as razões da presença de trabalhadores semiescravizados em suas fazendas. Desejos e vontades que referendam e legitimam a precariedade das condições de trabalho.

> "Eles gostam de dormir ao relento",
> "Não gostam de usar equipamentos de proteção (EPI) e se ofendem quando são cobrados".
> "Eles não querem carteira assinada".

---

40 A reforma agrária de mercado defendida pelo Banco Mundial também parte dos mesmos supostos para erradicar a pobreza e garantir o acesso à terra dos trabalhadores. Incentiva-os a assumir uma postura racional e empreendedora nas negociações e defende uma suposta igualdade no mercado de terras entre proprietários e sem terra. Além de exigir um comportamento exemplar dos trabalhadores organizados em associações comunitárias: não beber, não fazer "arruaça".

> "Eles mesmos pediram para não assinar a carteira".
> "Esse tipo de mão de obra opta por não assinar a carteira, portanto deveriam ter um tratamento diferenciado".
> "É tudo peão rodado. Fica dois meses, recebe e vai embora. É aquele que não para no lugar. Não se fixa nem estabelece relações douradoras. Vai rodando, rodando".

O estigma contra o peão encontra-se tão enraizado e entranhado no imaginário social que permanece mesmo que alguém da família dos empregadores entrevistados um dia tenha sido "peão de burro". No dicionário informal, peão é definido como "aquele homenzinho que não estudou, trabalha que nem doido, leva chifre da mulher e ganha pouco". Peão também é definido como "o homem bruto, rústico à moda antiga".[41]

Ainda sobre o trabalho escravo, há quem ressalte as diferenças existentes entre uma indústria e uma fazenda situada no "rincão do país" para justificar a dificuldade de "equidade" nas relações de trabalho no campo. Ou então aponte a própria natureza como responsável pelas condições de trabalho degradantes.

> "É preciso compreender essa questão das relações de trabalho na área rural de uma forma mais ampla. Entender as diferenças entre o que é uma indústria como, por exemplo, a Volkswagen no ABC do que é uma fazenda no rincão do país, onde não tem infraestrutura, não tem telefonia, não tem acesso, não tem estrada. Tudo isso dificulta que você tenha equidade".

Uns relembram que o trabalho escravo não é um "privilégio" da agricultura e chamam a atenção para outros exemplos de trabalho precário: "Você tem trabalho escravo quando uma criança de nove anos no Nordeste deixa de ir à escola e fica fazendo comida. Também é trabalho escravo quando um costureiro coreano ou boliviano fica confinado e por conta da ameaça da denúncia da ilegalidade, trabalha e tal", diz um dos empregadores. Outros procuram comparar as condições de trabalho no campo com as condições da cidade e denunciam o subemprego na Petrobrás e na Embratel ou a "quarteirização" das empresas.

A culpa é do outro...

Frequentemente a responsabilidade pelo uso da mão de obra escrava é sempre do outro, nunca do empregador. É culpa do gato, "arrebanhador" de mão de obra e respon-

41 *www.dicionarioinformal.com.br/peão/*

sável pela "relação de submissão". Portanto, "bastaria acabar com a figura do gato para eliminar a mão de obra escrava". É culpa do sistema que "cria a figura do gato". É culpa do peão que aceita ser escravizado. Para uns empregadores entrevistados a culpa pela presença de trabalho escravo no campo brasileiro decorre da "inoperância", "arbitrariedade" e "autoritarismo" do Estado e das instituições direta ou indiretamente responsáveis – Ministério do Trabalho, Justiça Federal e Polícia. Finalmente, a culpa pelo trabalho escravo e degradante "é da própria natureza que impõe uma janela do plantio limitada" e os obriga a colher em 60 dias porque precisa plantar em 60 dias", diz um dos entrevistados.

> "Muita pirotecnia do Ministério do Trabalho".
> "O Ministério do Trabalho tem sido muito arbitrário com os produtores".
> "Estão processando mortos".
> "Um fiscal do trabalho com poder de polícia e de juiz".
> "Uma polícia truculenta, pior que o DOPS".

Para uns, a irregularidade do trabalho só começou a existir quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a presidência da República, em 2003. Outros culpabilizam o vandalismo dos movimentos sociais no campo e todos vangloriam a atividade rural, considerada a "locomotiva do mundo". Por sua vez, a legislação trabalhista é vista como anacrônica por desincentivar a legalidade, "uma lei que não beneficia ninguém", dizem, e chamam a atenção para o "desvirtuamento" da fiscalização que não só penaliza trabalhadores e empregadores mas a própria sociedade e enfraquece o próprio Ministério do Trabalho.

> "Sempre tem fiscalização. Toda vez aparece alguém lá".
> "É culpa dos 'bandeiras vermelhas' e da burocracia!".
> "Só pra mostrar trabalho".

A presença de seus nomes na lista suja do trabalho escravo é considerada uma "punição", uma "injustiça", uma "violência" e uma "humilhação". Em nenhum momento condenam explicitamente as relações de trabalho assentadas no trabalho escravo. Há um constrangimento geral, principalmente porque suas vidas transformaram-se em assunto público. A maioria dos empregadores está preocupada com a construção da imagem pública e não necessariamente com a presença de trabalho escravo em suas fazendas. Dentre as inúmeras razões alegadas pelos empregadores para justificar a presença de seus nomes na lista suja do trabalho escravo destacam-se, as desavenças políticas partidárias; o fato de serem pessoas cujos nomes "dão mídia"; as "armações" da imprensa e de órgãos do governo; porque acreditaram nos terceirizados ou porque foram "negligentes".

> "Esse problema foi um desastre pra gente. Foi uma violência muito grande ter acontecido aquilo. Fomos negligentes. Nós contratamos uma empresa terceirizada e confiamos. Um dano imenso para a imagem da empresa".
> "Tive uma péssima experiência quando permiti que o administrador da fazenda de Mato Grosso contratasse um empreiteiro (gato) para levar o pessoal para a limpeza de pasto. Isso quase me custou a carreira política. Agora tomo todos os cuidados".
> "Aqueles que exercem funções de destaque são alvo. Um artista com propriedade é alvo. Um político com alguma notoriedade é alvo. A família do Senna é alvo".

Há quem condene a presença de Organizações Não Governamentais (ONGs) no país e defenda explicitamente o uso de armas.

> "É muita injustiça. Eu não merecia ficar com o nome sujo. (...) Eu vou te falar, eu sou a favor de expulsar essas ONGs todas daqui. Não sei o que essas pessoas vêm fazer aqui, que nem o caso da freira (referindo-se à Dorothy Stang, assassinada no Pará) que morreu. Eu acho que tem é que mandar bala bem no meio da cara. Vem fazer o quê aqui? Roubar nossas riquezas!! É um absurdo a quantidade de riqueza e de plantas que são roubadas de nós. Tá tudo errado, e depois nós que somos bandidos? Nós estamos sem poder de defesa".

Embora seus nomes constem na "lista suja", vários entrevistados declararam não necessitar recorrer à mão de obra escrava, seja porque se consideram pessoas "de bem" que pagam impostos e "vivem dentro da lei"; seja porque se consideram modernos e seus "empreendimentos possuem um perfil empresarial de alto padrão tecnológico", seja ainda porque a agricultura, além de "dar lucro", também "forma o caráter da vida" das pessoas. Tais critérios e supostos – legalidade, modernidade, alto padrão tecnológico, pertencer à boa sociedade e ser um exemplo moral a ser seguido por todos – são socialmente legitimados e valorizados, tanto definem a opção para fazer uso ou não uso da mão de obra escrava, como os "autoriza" disputar perante o Estado e a sociedade o conceito de trabalho escravo.

Trabalhadores rurais, objeto de precisão

Uma das principais razões alegadas pelos trabalhadores entrevistados para deixar o trabalho é o tratamento recebido pelos empregadores e gatos, em especial o desrespeito, a humilhação, a "grosseria sem razão" e os maus tratos. Eles se sentem

excluídos das relações de sociabilidade e do reconhecimento social, "o que indica uma escala de valores onde as relações baseadas na reciprocidade, consideração e reconhecimento do outro são profundamente valorizadas", avalia Antonieta Vieira para quem a consciência da humilhação simboliza para os trabalhadores a percepção dos limites da exploração na relação de emprego. (VIEIRA, 2007: 61)

> "Quando tem desrespeito, xingamento, maus-tratos".
> "Ser humilhado, igual a que estávamos vivendo".
> "Ser grosseiro sem razão".
> "Chamar a atenção do trabalhador de forma grosseira".

No código moral dos trabalhadores maus-tratos e xingamentos são formas de desrespeito e, portanto, de humilhação. Segundo Antonieta Vieira, o relacionamento sem consideração e respeito por parte do empregador, os xingamentos e a agressividade, são considerados sinônimo de escravidão. Ainda segundo a autora, a categoria "humilhação" sintetiza esta condição que afronta a dignidade humana, que significa ser tratado "como animal", "como cachorro". Uma condição que desqualifica e submete moralmente o trabalhador à vontade do outro e, neste sentido, priva-o de sua autonomia, mesmo quando não o prende fisicamente". (OIT, 2011: 29) A maneira como a humilhação é vivenciada por alguns trabalhadores aparece como o equivalente do castigo físico.

> "A escravidão não é só ficar preso numa fazenda".
> "Primeiro (a escravidão) era quando trabalhava apanhando hoje quando trabalha humilhado".
> "Acho que (trabalho escravo) é sofrimento que a pessoa passa no serviço, humilhado e agredido".

A imagem social que estes trabalhadores fazem de si mesmos se constrói na relação estabelecida com o conjunto da sociedade em geral e na relação de trabalho com os patrões em particular. Trata-se de um processo que se constitui ao longo da história rural brasileira, com base nas relações de dominação e que atribui a estes trabalhadores um lugar de inferioridade e desqualificação social. Se de um lado a introjeção desta imagem dificulta aos trabalhadores a valorização de si próprios e a percepção de si como sujeitos portadores de direitos, ou seja, na representação que os trabalhadores rurais escravizados fazem de si mesmos predomina sentimentos de inferioridade, discriminação e desvalorização social. (VIEIRA, 2007: 69) De outro, os diferenciais de poder entre empregadores e trabalhadores são tão grandes que, mesmo tendo consciência da humilhação, os imobiliza e os impede de reagir. No entanto, não estão reduzi-

dos à visão do outro, na medida em que consideram que sua condição de trabalhador não é devidamente valorizada socialmente. Como diria Pierre Ansart:

> "Ser humilhado é ser atacado em sua interioridade, ferido em seu amor próprio, desvalorizado em sua autoimagem, é não ser respeitado. O humilhado se vê e se sente diminuído, espoliado em sua autonomia, na impossibilidade de elaborar uma resposta, atingido em seu orgulho e identidade, dilacerado entre a imagem que faz de si e a imagem desvalorizada e difamante que os outros lhe infligem (...). O indivíduo humilhado se sente como tendo sua afirmação vital negada, rejeitada, destruída, se sente excluído da relação de reciprocidade". (ANSART, 2005: 15)

Na relação dos trabalhadores com os empreiteiros (gatos), maus tratos e desrespeito também despontam como expressões de humilhação. Chama a atenção, a crítica que eles fazem sobre a postura dos gatos, por eles considerados "mandões", "arrogantes" e "egoístas", tão próximos e tão distantes dos trabalhadores. Chama também a atenção as considerações de um dos trabalhadores sobre o desrespeito como a causa dos conflitos existentes.

> "Humilhação. Ele fala coisa prá gente sem tá merecendo".
> "Se o peão senta um instante chega gritando, maltratando, arrogante".
> "Não dão valor ao trabalhador. Só dão valor a si próprios".
> "O maior problema é judiar, querer gritar".
> "Tem muitas vez que a gente abandona o serviço por conta disso".
> "Se tivesse respeito, não teria tanto conflito".
> "Eles mandam demais e se não fizer do jeito deles eles mandam embora".

A desqualificação dos trabalhadores pelos empregadores é socialmente legitimada, conta com o reconhecimento da sociedade. A grande maioria dos trabalhadores entrevistados ao descrever como a sociedade os vê, expressa sentimentos de discriminação, desvalorização e inferioridade, diz Antonieta Vieira. (VIEIRA, 2007)

> "(O peão) é discriminado até quando o povo chama 'esse é um peão'. Não vê que ele é um trabalhador!".
> "É maltratado, não é bem recebido. Quando eu era peão o atendimento no comércio, nas festas era um. Quando passei a chefe (...) o atendimento era outro".
> "(O povo) acha que são trabalhador humilde, não tem consideração com a gente. Discriminam. Diz que o peão do campo não vale nada".
> "Até os gestos e a aparência física são alvo de discriminação e de desqualificação".

> "Acho que eles (povo) conhece (o peão) até pelo andar. Ficam olhando desconfiado, ficam mangando do trabalhador. Olham as mãos cheia de calo, já critica".
> "Peão não tem valor. Tem deles que não carrega nenhum peão no carro dele porque diz que peão fede".
> "Tratam como se fosse uma coisa qualquer, como um objeto de precisão. Precisa dele, põe pra cá; não precisa, vai pra lá".

Ou seja, como se fosse um ser desprovido de necessidades, a alienação, a perda da propriedade de si, a humilhação das condições de trabalho e de existência em si já humilhantes, o estigma da miséria, objeto de precisão prefigurando relações e atos. Situações nas quais a aparência física passa a ser sinal de pertença e diferencial de poder. Em alguns casos todas as características e atributos, sociais, econômicos, físicos, culturais dos grupos subalternos tornam-se fonte de humilhação. (ELIAS: 2000)

A humilhação hoje ela ocupa um lugar estratégico no discurso do agronegócio e de seus porta-vozes e objetiva em especial estigmatizar os povos indígenas e comunidades tradicionais. Dentre os atributos, destacam-se a ideia de que esses grupos estariam fadados ao fracasso porque são "incivilizados" e estão "fora do tempo". São os que "não prestam", dizem.

> "(Os povos tradicionais), não percebem a capacidade de superação e de adaptação da sociedade rumo à civilização. Querem a guerra de tacape?". (Katia Abreu)
> "Eles querem que a sociedade viva em árvore, comendo coquinho como Adão e Eva" (Blairo Maggi)
> "Quilombos, índios, gays e lésbicas, tudo o que não presta está alinhado. É vigarice orquestrada. É baderna" (Luiz Carlos Heinze –PP/RS)
> "São falsos quilombos. Estão pregando o ódio racial. Escrituras centenárias estão sendo invadidas". (Gerson Camata – PMDB/ES).

Ou seja, pesa sobre as comunidades tradicionais – os novos adversários de classe do agronegócio – um estigma equivalente ao atribuído aos grupos socialmente desqualificados e discriminados. E, nesse processo, a linguagem patronal busca depreciar os símbolos que fazem parte da identidade e da cultura desses povos e comunidades. Além de procurar transformar a noção de tradição em sinônimo de atraso.

Considerações finais

Como vimos, o ato de humilhar alimenta a construção de uma linguagem comum partilhada por empregadores, guardiã de valores, normas, costumes e regras

de poder social. Expressa uma ideologia de *status*, (ELIAS, 2000) que estrutura a tradição e a visão de mundo dos dominantes, portadores de um sistema de atitudes e crenças construídas em torno de atributos, que enfatiza e justifica a própria superioridade, rotula os outros como inferiores e procura bloquear a percepção das relações de subalternidade existentes. E todos se reconhecem nesse processo. Uma linguagem que contém elementos de uma concepção de mundo e de uma cultura nem sempre coerentes e unitárias, mas legitimadoras de critérios de discriminação, normas de conduta, convicções, hierarquização da autoridade, dentre outros. No fundo, trata-se de uma concepção particular de mundo, de uma ideologia. (GRAMSCI, 1972)

Por sua vez, a maneira como a humilhação é vivenciada pela maioria dos trabalhadores entrevistados sinaliza para um questionamento e uma crítica sobre tratamento recebido por parte de empregadores e gatos. Eles entendem que são tratados como pessoas de menor valor humano, percebem os estigmas socialmente existentes sobre sua aparência física, tem consciência que os maus-tratos encontram-se na origem dos conflitos e tem consciência das tensões existentes inerentes a esse tipo de relações de trabalho. Ou seja, estão cientes e sabem que a estigmatização é uma arma poderosa para preservar a identidade e afirmar a superioridade do grupo social mantendo o outro "em seu lugar" (ELIAS, 2000: 22) e que os diferenciais de status e de poder provocam atritos mesmo que muitas vezes permaneçam encobertos.

Há uma ambivalência de práticas, uma mesma empresa, uma mesma fazenda, um mesmo empregador autuado pelo Ministério do Trabalho, contrata o trabalhador altamente qualificado, legalmente registrado e arregimenta o trabalhador semiescravizado. O trabalho forçado realizado por uns divide espaço com os planos de benefícios e o treinamento de outros. A violação dos direitos elementares de trabalho coexiste com o cumprimento das regras e normas trabalhistas. Um mesmo empregador arregimenta o "peão rodado" que ninguém quer, entretanto não o dispensa e contrata operário padrão que é tratado "como se fosse (um operário) da Volkswagen", diz um dos entrevistados.

A ambivalência de comportamentos também se faz presente no discurso e na prática social das elites e grupos dominantes no país. Enquanto Daniele Linhart discorre sobre a "penosidade" e sofrimento advindos das formas modernas de trabalho decorrentes do desaparecimento dos coletivos trabalhistas e da desestabilização de referenciais comuns (LINHART, 2010), Elisa Reis "indica a disposição das elites brasileiras em enfatizar a temática da desigualdade social como uma problemática a ser enfrentada, embora rejeitando reformas distributivistas". Segundo ela, as elites do país preconizam medidas patrocinadas pelo Estado que proporcionam a todos melhores condições de vida, ou seja, as elites favorecem uma orientação de política que privilegia a superação da pobreza, mas não da desigualdade" (REIS, 2004: 49) e os estudos sobre indivíduos e organizações "buscam desenvolver no Brasil o que

norte-americanos denominam filantrocapitalismo ou filantropia centrada na lógica de mercado, por um lado, e a filantropia progressista ou de justiça social, por outro". (KUNRATH, 2016: 136)

Referências bibliográficas

ANSART, P. As humilhações políticas. In: Marson, I.; Naxara, M. (Orgs.). Sobre a humilhação: sentimentos, gestos, palavras. Uberlândia: EDUFU, 2005.

BOURDIEU, P. O poder simbólico. Lisboa/Rio de Janeiro: Difel Ed./Bertrand Brasil, 1989.

_____. Razões práticas. Campinas: Papirus, 1996.

BRUNO, R.; VIEIRA, M. A. C. Principais atores envolvidos com o trabalho escravo no Brasil contemporâneo. In: Bruno, R. et al (orgs.). Um Brasil ambivalente. Agronegócio. Ruralismo e relações de poder. Rio de Janeiro/Seropédica: Mauad Ed./Edur – UFRRJ, 2009.

GRAMSCI, A. Introduccion a la filosofia de la práxis. Barcelona: Península Ed., 1972.

_____. Mozart, Sociologia de um gênio. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1995.

ELIAS, N.; SCOTSON, J. Os estabelecidos e os outsiders. Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

FIGUEIRA, R. R. Pisando fora da própria sombra. A escravidão por dívida no Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

HOBSBAWM, E. A invenção das tradições. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

LINHART, D. Modernização e precarização da vida no trabalho. In: Seminário Internacional Organização e condições do trabalho moderno: emprego, desemprego e precarização do trabalho, Unicamp, Campinas, 2010. Disponível em: <http://www.fe.unicamp.br/servicos/eventos/2010/linhart2.pdf>.

_____. Uma abordagem sociológica das novas penosidades do trabalho. In: Seminário Internacional Organização e condições do trabalho moderno: emprego, desemprego e precarização do trabalho, Unicamp, Campinas, 2010b. Disponível em: <http://www.fe.unicamp.br/servicos/eventos/2010/linhart2.pdf>.

MANNHEIM, Karl. O pensamento conservador. In: Martins, J. S. (Org.). Introdução critica à sociologia rural. São Paulo: Hucitec, 1986.

MARSON, I.; NAXARA, M. (Orgs.). Sobre a humilhação: sentimentos, gestos, palavras. Uberlândia: EDUFU, 2005.

MARTINS, J. S. Fronteira. A degradação do Outro nos Confins do humano. São Paulo: Hucitec, 1997.

MOORE, B. Aspectos morais do crescimento econômico e outros ensaios. Rio de Janeiro: Record, 1999.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil. Brasília: OIT, 2011.

REIS, E. P. A desigualdade na visão das elites e do povo brasileiro. In: Scalon, C. (Org.). Imagens da desigualdade. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora da UFMG/IUPERJ – UCAM, 2004.

ROMANO, R. O pensamento conservador. Revista de Sociologia e Política, Campinas, v. 3, p. 21-31, 1994.

ROTH, P. A humilhação. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

RIBEIRO, R. J. Apresentação. In: Elias, Norbert. O processo civilizador Formação do Estado e Civilização, v. II. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

SAKAMOTO, L. Os acionistas da Casa-grande. A reinvenção capitalista do trabalho escravo no Brasil contemporâneo. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – FFLCH/USP. São Paulo, 2007.

SENNETT, E. O declínio do homem público: as tiranias da intimidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SILVA, P. K. A outra face da desigualdade: a articulação das elites no campo da filantropia e investimento social privado. Revista Brasileira de Sociologia, v. 4, n. 7, jan./jun. 2016, p. 135-173. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20336/rbs.153>.

_____. Conjugando o Empresário, o Estado e o Mecenas. A construção de lideranças e articulação das elites no campo da filantropia empresarial. Anais do 38.º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, out. 2014, 29 p.

VIEIRA, M. A. C. et al. Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural. Relatório final. Rio de Janeiro. GPTEC, out. 2007, 156 p.

WEBER, M. Economia e Sociedade. Fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da UnB, 2003.

Entre perigos, legitimações e uso seguro: o cotidiano das práticas de utilização de agrotóxicos por agricultores familiares na região de Barbacena – MG

Helena Rodrigues Lopes
Claudia Job Schmitt

Introdução

No Brasil, sobretudo a partir da década de 1980, os perigos associados ao uso de agrotóxicos ganharam destaque como um problema público, tornando-se objeto de investigação, crítica e intervenção governamental. Estas tecnologias encontram-se, no entanto, cada vez mais presentes no universo da produção agropecuária brasileira – em seus mais distintos segmentos – e poucos são os trabalhos de pesquisa que se dedicam a analisar as dinâmicas de reprodução e transformação das práticas associadas ao uso de agroquímicos entre agricultores familiares na perspectiva das Ciências Sociais.

Buscando estabelecer um diálogo com a literatura existente sobre o tema,[42] este capítulo tem por objetivo explorar constelações de práticas e arranjos materiais relacionados ao uso de agrotóxicos na produção de olerícolas, desenvolvida por agricultores familiares na região de Barbacena, no estado de Minas Gerais-MG.[43] Parte-se do pressuposto de que essas práticas não podem ser explicadas somente através da experiência individual

42 O uso de agrotóxicos por trabalhadores rurais assalariados tem se constituído como objeto de estudo particularmente no campo da saúde coletiva. Contribuições importantes no que diz respeito ao uso de agrotóxicos por camponeses e agricultores familiares no Brasil e em outros países da América Latina podem ser encontradas em: Guivant (1992); Cardona (2004); Paredes (2010), entre outros.

43 Utilizamos aqui, como referência, a microrregião de Barbacena, que se encontra localizada na Mesorregião Campo das Vertentes, no estado de Minas Gerais, sendo composta por 12 municípios: Alfredo Vasconcelos, Antônio Carlos, Barbacena, Barroso, Capela Nova, Caranaíba, Carandaí, Desterro do Melo,

de seus usuários e nem como um mero reflexo das pressões geradas por uma estrutura social externa aos indivíduos. Adota-se, portanto, uma abordagem que busca compreender as práticas tecnológicas dos agricultores levando em consideração a trama de relações nas quais estão envolvidos, com especial atenção às diferentes maneiras através das quais os agricultores familiares vivenciam as incertezas técnicas e sociais[44] relacionadas ao uso destas tecnologias, em um ambiente permeado por pressões e controvérsias

No Brasil, diversos trabalhos de pesquisa buscaram reconstituir a trajetória de incorporação do uso de agrotóxicos à produção agropecuária nacional, das primeiras fábricas, instaladas no país ainda nos anos 1940, ao intenso processo de concentração e internacionalização da indústria de agroquímicos ocorrido nas décadas de 1990 e 2000 (MARTINS, 2000; ALVES FILHO, 2002; VELASCO; CAPANEMA, 2006; SOARES, 2010). Chama atenção, neste percurso, a presença ativa do Estado na conformação de um parque produtivo e de um mercado nacional de agrotóxicos.

Vale à pena lembrar que o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), instituído em 1965, vinculava a concessão de crédito de custeio à compra de fertilizantes, agrotóxicos e sementes desenvolvidas pela pesquisa, possibilitando com isso uma crescente integração entre a agricultura e a indústria, tendo como elo os financiamentos bancários e as políticas de assistência técnica e extensão rural. Em 1975, foi criado o Programa Nacional de Defensivos Agrícolas (PNDA), que proporcionou recursos financeiros tanto para a estruturação de empresas nacionais de agrotóxicos como para a instalação no país de subsidiárias das grandes transnacionais de insumos químicos. O setor foi beneficiado, além disso, ao longo de sua história, com uma série de isenções tributárias e fiscais concedidas pelo poder público (LONDRES, 2011; SOARES, 2010; MARTINS, 2000).

Nos anos 1980, em um contexto marcado pelo processo de redemocratização do país, os efeitos dos agrotóxicos sobre a saúde e o ambiente emergem na cena pública como foco de controvérsias. Este movimento de crítica ao processo de modernização da agricultura contará com o suporte tanto do movimento ambientalista como de toda uma rede de ativistas mobilizada em torno da defesa de uma "agricultura alternativa" e teve, como um de seus principais desdobramentos, a institucionalização da Lei 7.802/1989, ora vigente, e que tem por objetivo regulamentar um amplo conjunto de atividades relacionadas aos agrotóxicos.

O debate envolvendo o controle e regulamentação destes produtos no Brasil impulsionou nas últimas décadas a publicação de diversos trabalhos de legitimação,

---

Ibertioga, Ressaquinha, Santa Bárbara do Tugúrio e Senhora dos Remédios.

44 Discutiremos, mais adiante, a opção que fizemos no sentido de recorrer à noção de "incerteza" e não ao conceito de "risco", frequentemente utilizado quando se trata de debater os impactos gerados por diferentes tecnologias. Para uma argumentação mais detalhada em torno da distinção entre riscos e incertezas ver: Callon et al. (2001) e Porto (2012).

denúncia, reflexão crítica e investigação em torno do tema, envolvendo diferentes atores, escalas de análise e campos do conhecimento. Não é nossa intenção neste artigo apresentar uma revisão detalhada desta literatura. Cabe observar, entretanto, que esta produção atravessa diferentes campos disciplinares, mobilizando argumentos técnicos, científicos e políticos, acionando princípios e racionalidades ancoradas no direito, na economia, nas ciências da saúde, entre outras disciplinas, e motivando debates em torno de valores éticos como a defesa da vida.

Esta controvérsia tem sido alimentada, também, através da atuação de diferentes organizações da sociedade civil, que desde 2011 articulam-se através da *Campanha Permanente pelos Agrotóxicos e pela Vida,* contando com a participação de mais de cem organizações sociais, com os mais diferentes perfis.[45] Em 2015, em um cenário marcado pela expansão do consumo de agrotóxicos no país,[46] foi publicado pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) um amplo dossiê sobre o tema intitulado *Dossiê Abrasco: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*.[47] A publicação foi organizada por uma equipe de pesquisadores vinculada a esta associação, contando com a contribuição de colaboradores de diferentes áreas. O Dossiê apresenta a escalada no consumo de agrotóxicos no país como um problema de saúde pública discutindo, com base em uma extensa revisão bibliográfica, diferentes aspectos relacionados ao tema. Intensificam-se, ao mesmo tempo, nesse ambiente de controvérsias, pronunciamentos públicos em defesa dos agrotóxicos e da sua importância para o agronegócio brasileiro, bem como ações que buscam flexibilizar a legislação que regula o registro e a utilização de agrotóxicos no país, com forte apoio tanto das empresas de agroquímicos como de organizações que buscam representar os interesses dos diferentes setores que hoje se identificam como vinculados ao agronegócio.[48]

Este capítulo busca abordar os processos sociais relacionados ao uso de agrotóxicos com base em um recorte específico, sem desconhecer as múltiplas dimensões envolvidas na construção dos agrotóxicos como objeto de investigação e como problema social. O esforço de pesquisa que subsidia este trabalho teve como principal objetivo apreender, sob uma perspectiva sociológica, as dinâmicas de reprodução e transformação das práticas associadas à utilização destas tecnologias no cotidiano da

---

45 Informações mais detalhadas sobre a *Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e pela* Vida podem ser encontradas em: <http://www.contraosagrotoxicos.org/index.php/184-porque-uma-campanha-contra--os-agrotoxicos>. Acesso: 25 nov. de 2016.

46 Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o consumo nacional de ingredientes ativos de agrotóxicos e afins por hectare passou de 3,2 kg/ha em 2000 para 6,7 kg/ha em 2014. Ver: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=771&z=p&o=8&i=P>. Acesso: 22 nov. de 2016.

47 Disponível em:<http://abrasco.org.br/dossieagrotoxicos/>. Acesso: 23 nov. 2 016.

48 Ver, por exemplo, o documento publicado pela Frente Parlamentar Agropecuária denominado *Pauta Positiva – Biênio* 2016-2017. Disponível em: <http://www.aprosoja.com.br/comunicacao/apresentacao/pauta-positiva-bienio-20162017>. Acesso: 23 nov. de 2016.

agricultura familiar, tomando como universo de análise a produção de olerícolas na região de Barbacena.[49] O enfoque proposto objetivou desvendar os distintos modos através dos quais produtos considerados "bravos" e "perigosos", mas que também são vistos como "remédios", "indispensáveis à produção", são apropriados, interpretados, legitimados e, eventualmente, contestados por seus usuários, nesse caso específico os agricultores familiares. A pesquisa procurou também refletir acerca das relações que os agricultores familiares estabelecem com diferentes regramentos que buscam assegurar o uso seguro destes produtos, traduzindo estas normas, de diversas maneiras, em seu fazer cotidiano.

As reflexões aqui apresentadas encontram sustentação em um trabalho de pesquisa empírica de base qualitativa desenvolvido nos anos de 2014 e 2015, em diferentes municípios da microrregião de Barbacena. A entrada no campo e o diálogo com as famílias agricultoras contou, em boa medida, com o apoio do Sindicato de Trabalhadores(as) e Empregado(as) Rurais de Barbacena (SINTER) que figura, nesses municípios, como um ator relevante nas controvérsias relacionadas ao uso de agrotóxicos na região, tendo assumido, em diferentes momentos, um papel de denúncia em relação a irregularidades constatadas no uso destes produtos. Trata-se, ao mesmo tempo, de uma organização com forte enraizamento junto a sua base social, contando com a confiança de um grande número de agricultores familiares, independentemente do seu perfil tecnológico. Os diálogos estabelecidos a campo com agricultores, agrônomos, técnicos e outros informantes-chave trouxeram, portanto, para o campo de interlocução da pesquisa, uma grande diversidade de posicionamentos e formas de lidar com os agrotóxicos. A observação participante revelou-se, nesse processo, como uma ferramenta importante de investigação, complementada, também, pela realização de entrevistas semiestruturadas com diferentes atores e pela análise de dados estatísticos e diversos tipos de documentos, entre eles o jornal local.

O texto encontra-se dividido em três partes, além da Introdução. Discutimos, inicialmente, algumas referências conceituais que nos permitiram analisar o uso de agrotóxicos como uma prática social no contexto da agricultura familiar da região de Barbacena. Analisamos, a seguir, as dinâmicas de estabilização e de legitimação destas práticas identificadas a campo. Apresentamos, na terceira parte do texto, os distintos modos como os agricultores convivem com os perigos e incertezas relacionados aos agroquímicos, propondo algumas reflexões sobre o uso seguro destas tecnologias. Seguem-se a isso as considerações finais.

---

49 A pesquisa que deu origem a este trabalho subsidiou a elaboração da dissertação de mestrado intitulada *Agrotóxicos no cotidiano dos agricultores familiares produtores de olerícolas na região de Barbacena-MG*, desenvolvida por Helena Rodrigues Lopes no âmbito do CPDA/UFRRJ.

O uso de agrotóxicos como uma prática: algumas reflexões

Nos termos estabelecidos pela Lei 7.802/1989, os agrotóxicos são definidos como produtos ou agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, utilizados nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas (nativas ou plantadas), bem como outros ecossistemas, sendo usados, também, em ambientes urbanos, hídricos e industriais. Sua finalidade é "alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos".[50] Este regulamento enquadra, também, como agrotóxicos "substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento".[51]

Na prática, esta conceituação abarca uma grande diversidade de substâncias químicas, incluindo ingredientes ativos, produtos técnicos[52] e formulações de agrotóxicos. O *Dossiê ABRASCO,* publicado em 2015, menciona a existência no Brasil de 430 ingredientes ativos, 750 produtos técnicos e 1.400 formulações de agrotóxicos autorizadas pelo Ministério da Saúde (MS) e Ministério de Meio Ambiente (MMA) e registrados no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (CARNEIRO *et al.*, 2015: 53). De acordo com a atual legislação, o registro destas substâncias, processo este que envolve a participação destes três Ministérios, figura, atualmente, como uma etapa essencial na transformação de um produto químico em um agrotóxico, passível de ser comercializado legalmente no mercado. Ao longo desse percurso de autorização, registro e classificação, são aferidas uma série de informações de fundamental interesse para produtores, consumidores e demais pessoas expostas direta ou indiretamente a estas substâncias, incluindo: toxicidade e potenciais efeitos sobre a saúde e o ambiente; indicações de uso; intervalo de segurança e reentrada na área onde o produto foi aplicado; especificações de proteção individual, eficiência e praticabilidade do produto segundo o uso proposto; informações referentes ao desenvolvimento de resistência ao produto; persistência dos resíduos em animais, vegetais, na água, no solo e no ar; bioacumulação,[53] entre outras.

Os agrotóxicos são produtos de alta complexidade e que aparecem diante de seus usuários como efeito de um conjunto de associações que são, ao mesmo tempo, técnicas, sociais e materiais. Na perspectiva da teoria do ator-rede (em inglês *Ac-*

50 Ver: Lei no 7.802 de 11 de julho de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7802.htm>. Acesso: 28 nov. de 2016.

51 Lei no 7.802 de 11 de julho de 1989, op.cit.

52 Os produtos técnicos estão associados à produção intermediária de ingredientes ativos (MARTINELLI e WACQUIL, 2002).

53 Chama-se de bioacumulação o acúmulo de resíduos de substâncias tóxicas em organismos vivos, em concentrações maiores do que a existente nas águas ou nos alimentos consumidos (BEDOR, 2008, p. 19).

tor-Network Theory – ANT*),*[54] os agroquímicos não são apenas um artefato gerado pela ciência, mas podem ser considerados como resultado de uma articulação entre elementos heterogêneos, incluindo leis, relações de mercado, substâncias químicas, embalagens, orientações técnicas e práticas de utilização.[55] Essa visão relacional dos objetos técnicos, fortemente influenciada pela semiótica, tem sido exercitada por diferentes pesquisadores no campo dos estudos da ciência e da tecnologia, particularmente por autores inspirados na ANT, gerando inúmeros debates acerca da constituição do social, da capacidade de agência dos não-humanos e sobre os distintos modos como determinados mecanismos de poder solidificam arranjos e ordenamentos no âmbito das redes. Não cabe aqui retomar de forma mais detalhada os inúmeros debates existentes em torno da ANT como uma ferramenta de análise. Mas julgamos importante organizar nesta seção do texto alguns rápidos apontamentos acerca das relações que se estabelecem entre pessoas e objetos no âmbito das redes sociotécnicas, na medida em que elas contribuem para que possamos refletir acerca do uso de agrotóxicos pelos agricultores familiares como práticas ao mesmo tempo simbólicas, sociais e materiais.

Um primeiro aspecto a ser destacado em relação a esta abordagem diz respeito ao fato de que, na perspectiva do ator-rede, um objeto só existe na medida em que as relações que ele articula mantém algum nível de estabilidade. No caso dos artefatos técnicos, a exemplo dos agrotóxicos, esta estabilidade é resultado de um longo processo de pesquisa, desenvolvimento e normatização. A forma assumida por um determinado objeto técnico é sempre o resultado de uma composição de forças e se, em muitas situações, ele se materializa para nós de tal maneira que a sua sociografia em boa medida desaparece, isso tem a ver com a existência de um conjunto de alianças que possibilita que aquele objeto se apresente ao usuário como um artefato funcional não problematizado. Nesse movimento, "as hipóteses implícitas ou explícitas sobre as quais se fundamentam as escolhas técnicas são naturalizadas" (AKRICH, 2006: 179).

Entre as principais observações de caráter metodológico feitas por Latour, no livro *Ciência em Ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora* (LATOUR 2000), está a indicação de que o pesquisador deve acompanhar as práticas dos cientistas e engenheiros quando elas ainda não se encontram estabilizadas, ou seja, antes

54 A bibliografia relacionada à teoria do ator-rede é extremamente ampla e abrange desde os esforços originais de sistematização desta abordagem, publicados a partir dos anos 1980, a uma série de releituras contemporâneas orientadas por esta perspectiva, com desdobramentos em diferentes áreas. Para uma coletânea de textos fundadores sobre a ANT ver: Akrich et al. (2006). Ver também: Callon (1986); Latour (1996 e 2008); Law (2000).

55 Situações registradas a campo envolvendo, por exemplo, combinações de diversos produtos, avalizadas ou não por recomendações técnicas, reforçam a ideia de que as práticas de utilização são um elemento constitutivo do próprio agrotóxico como um artefato técnico.

que ocorra o que o autor denomina de fechamento da caixa-preta. Segundo Latour, a expressão caixa-preta é utilizada na cibernética "sempre que uma máquina ou um conjunto de comandos se revela complexo demais. Em seu lugar é desenhada uma caixinha preta, a respeito da qual não é preciso saber nada, se não o que nela entra e o que dela sai" (LATOUR, 2000: 14). O fechamento de uma caixa-preta, seja ela um modelo teórico, um novo aparelho ou um sistema de avaliação de resultados, é sempre o efeito de uma série de alianças estabelecidas entre diferentes entidades que permitem que as controvérsias em torno de uma determinada realidade cheguem a um estágio de resolução, que pode ser mais ou menos duradouro.

Mas como investigar objetos que já se apresentam como um artefato aparentemente consolidado, pronto para ser utilizado e cujas competências (ou finalidades) na relação com o utilizador e seu ambiente de aplicação já estão, em tese, previamente definidas? Com o intuito de avançar nessa reflexão, gostaríamos de destacar alguns elementos que precisam ser levados em conta quando se trata de pensar as tecnologias em ação.

Um primeiro aspecto diz respeito ao fato de que as relações entre usuários e objetos técnicos não podem ser vistas como "não problemáticas". O desenvolvimento de uma determinada tecnologia envolve, na maioria dos casos, um grande esforço por parte dos técnicos empenhados na sua fabricação no sentido de prever e, se possível, controlar, tanto as ações do usuário na sua interação com aquele dispositivo, como o ambiente no qual esta atividade deverá ocorrer. Mas existe sempre uma descontinuidade no modo como as relações entre o objeto, o usuário e o seu ambiente são percebidas por cientistas e técnicos e, na medida do possível, materializadas no próprio desenho daquele artefato – e a multiplicidade de formas possíveis de engajamento entre pessoas e objetos em diferentes contextos de ação.

Um segundo ponto a ser considerado diz respeito à percepção de que um artefato tecnológico não pode ser visto, unicamente, como um dispositivo de tradução[56] no âmbito das redes. Seguir as associações, buscando compreender os movimentos através dos quais se constitui o social não deixa de ser uma orientação metodológica fundamental. Mas concordamos também com Akrich (2006) quando chama atenção para o fato de que a problematização do objeto a partir das suas relações com a rede não esgota as suas possibilidades de interpretação. A análise das distintas formas através das quais os artefatos tecnológicos são mobilizados e utilizados em diferentes cursos de ação pode trazer elementos importantes para que possamos refletir acerca

56 A tradução é entendida, na perspectiva da ANT, como uma relação que não transporta causalidade, mas que induz dois mediadores a coexistir (LATOUR, 2008: 158). As redes se constituem através de uma multiplicidade de processos de agenciamento e operações de tradução, que deslocam as propriedades dos fenômenos, redistribuem as relações espaço-tempo e modificam as correlações de força entre os diferentes agentes (LATOUR, 2004).

das formas de utilização e dos efeitos das tecnologias. Seguindo as trilhas apontadas pela sociologia pragmática, a autora coloca em relevo o papel dos artefatos no trabalho de coordenação, alinhamento e segmentação entre diferentes mundos sociais, destacando a influências dos arranjos materiais na conformação das práticas sociais.

Além disso, como observa Thevenot (2002), as relações que se estabelecem entre pessoas e objetos são "moralmente complexas", envolvendo diferentes regimes de engajamento e ordens de valor, com distintos graus de generalidade, podendo mobilizar desde circunstâncias locais ou individuais, até níveis mais gerais de justificação e de definição daquilo que é bom e daquilo que é justo, considerando uma coletividade mais ampla. Os objetos estão, nesta perspectiva, diretamente envolvidos nas disputas por atribuições de responsabilidades e pela legitimação e justificação de determinados ordenamentos morais. O exemplo utilizado pelo autor no texto acima referenciado ilustra bem esta concepção: os debates travados em torno dos possíveis formatos de uma rodovia a ser construída nos Pirineus não dizem respeito somente aos aspectos técnicos relacionados aos distintos projetos, mas aos princípios e valores materializados em cada um dos possíveis desenhos (THEVENOT, 2002).

Gostaríamos de destacar, por fim, que as controvérsias públicas que tem como objeto os perigos associados aos agrotóxicos afetam a paisagem na qual estas tecnologias estão inseridas. A atual legislação reconhece, em maior ou menor grau, os riscos[57] associados a esses produtos, trabalhando com a perspectiva de que é preciso estimular o uso seguro e eficaz dos agroquímicos. Ao mesmo tempo, como vimos anteriormente, a eficácia destas regulamentações como forma de prevenção do risco tem sido constantemente questionada. Além disso, as próprias indústrias passaram a incorporar, inclusive do ponto de vista de suas estratégias de diferenciação no mercado, as críticas relacionadas ao impacto dos agrotóxicos para a saúde e o ambiente, buscando, sobretudo a partir dos anos 1990, lançar produtos cada vez mais específicos e com menor espectro de ação (VELASCO; CAPANEMA, 2006). Os debates que atravessam as arenas públicas influenciam, sem dúvida, a estabilização dos agrotóxicos como uma tecnologia segura.

Na região de Barbacena, as controvérsias envolvendo os efeitos negativos dos agrotóxicos para a saúde humana e o ambiente estão presentes desde a década de

57 O conceito de risco tem como referência um perigo claramente identificável e que pode ser associado com um evento ou série de eventos passíveis de descrição e previsão, ainda que em termos probabilísticos. Esses eventos não precisam, necessariamente, ocorrer para que o risco exista, mas devem estar inscritos em um campo de possibilidades. O uso desta noção guarda estreita relação com a visão das escolhas tecnológicas como escolhas racionais (CALLON et al., 2001: 19-21). Quando falamos, no entanto, de incertezas, reconhecemos que, em muitas situações, a ciência não dispõe de elementos para prever todos os possíveis "estados de coisas" (em inglês *"states of the world"*) que podem emergir a partir de uma dada situação. As incertezas não envolvem apenas elementos técnicos, mas, na grande maioria dos casos, resultam de uma combinação de elementos técnicos e sociais.

1990. Um dos principais conflitos socioambientais registrados nestes municípios pela equipe responsável pela elaboração do *Mapa dos Conflitos Ambientais no estado de Minas Gerais*[58] envolveu a ação de uma empresa multinacional alemã, denominada Brasil Flowers, que se dedicava à produção de rosas para exportação, atuando em Barbacena e no distrito vizinho de Antônio Carlos. O uso intensivo de agrotóxicos, tanto nas atividades de cultivo em estufas como no armazenamento das flores em câmaras frias para venda no exterior, acabou desencadeando diversos episódios de contaminação de trabalhadores. Estas ocorrências foram denunciadas através da imprensa e por meio de audiências públicas por lideranças locais, com apoio da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e de profissionais da saúde vinculados à Fundação Jorge Duprat e Figueiredo (FUNDACENTRO). Como desdobramento desse processo foi criado o Sindicato de Trabalhadores Rurais de Floricultura, Fruticultura, Horticultura e Agropecuária de Antônio Carlos e Barbacena.[59]

Depois dos episódios que envolveram a Brasil Flowers, uma série de problemas relacionados ao uso de agrotóxicos pelos agricultores familiares da região tornou-se objeto de atenção pública, desdobrando-se em diferenças ações que tinham como objetivo controlar os impactos deletérios à saúde e ao ambiente gerados pelos agroquímicos nesses municípios. Destacam-se, nesse sentido: a criação em Barbacena de um Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST), visando tornar mais ágil e eficiente a identificação, registro e tratamento de episódios de intoxicação; a implementação, através de um convênio estabelecido entre o SINTER e a Fundação Jorge Duprat e Figueiredo (FUNDACENTRO),[60] de ações educativas e de orientação dirigidas aos trabalhadores rurais e seus familiares no que diz respeito à utilização de agroquímicos; a estruturação de um sistema de coleta de embalagens vazias; a implantação, com forte apoio do SINTER, de um Centro de Práticas Agroecológicas e Homeopáticas, que tem por objetivo disseminar práticas alternativas ao uso de agrotóxicos. Destaca-se, também, nesse processo, a atuação do Ministério Público Estadual (MPE) no sentido de enquadrar o uso de agrotóxicos dentro das normas de segurança, através da implementação de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), multas, entre outras intervenções.

---

58 O Mapa dos Conflitos Ambientais de Minas Gerais é um projeto desenvolvido a partir de 2007 pelo Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais da Universidade Federal de Minas Gerais (GESTA/UFMG), em parceria com o Núcleo de Investigação em Justiça Ambiental da Universidade Federal de São João del-Rei (NINJA/UFSJ) e o Núcleo Interdisciplinar de Investigação Socioambiental da Universidade Estadual de Montes Claros (NIISA/UNIMONTES). Ver: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/observatorio--de-conflitos-ambientais/mapa-dos-conflitos-ambientais/>. Acesso: 26 nov. 2016.

59 Atual SINTER, com atuação em diferentes municípios da região.

60 A FUNDACENTRO é uma fundação pública, criada oficialmente em 1996 e vinculada ao Ministério do Trabalho, que tem como missão produzir e difundir conhecimentos "que contribuam para a promoção da segurança e saúde dos trabalhadores e das trabalhadoras, visando ao desenvolvimento sustentável". Ver: <http://www.fundacentro.gov.br>. Acesso em: 2 nov. 2016.

A escolha da região de Barbacena para realização da pesquisa levou em consideração tanto essa trajetória histórica anterior de construção social dos agrotóxicos como um problema público quanto a existência nesses municípios de um conjunto significativo de agricultores familiares dedicados à produção de olerícolas e que fazem uso de diferentes produtos químicos (sobretudo de herbicidas, fungicidas e inseticidas) como instrumento de controle de pragas, doenças e plantas adventícias em suas plantações. De acordo com o Censo Agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2006, existiam na microrregião de Barbacena 5.625 estabelecimentos agropecuários de base familiar, ocupando uma área equivalente a 61.956 hectares. Neste universo, 14,2% dos estabelecimentos agrícolas utilizavam agrotóxicos. A produção de olerícolas figura como uma atividade importante para a agricultura familiar da região, sendo praticada por 16% dos estabelecimentos de agricultores familiares.

Adotaremos ao longo do texto a conceituação proposta por Wanderley que define a agricultura familiar como uma forma de agricultura na qual a família "ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo" (WANDERLEY, 1996: 2). Estamos tratando, neste caso específico, de agricultores que vivenciaram, ao longo das duas últimas gerações, uma trajetória de modernização de seus sistemas produtivos, abandonando uma agricultura "de roça", baseada na produção de grãos – incluindo produtos como o milho, o feijão e o arroz – em detrimento da produção de olerícolas em escala comercial.

O tipo de agricultura praticado por estas famílias envolve, portanto, relações que se desdobram ao longo do tempo, com diferentes mercados e que atingem tanto o processo de produção como uma série de dimensões (econômicas, ecológicas, sociais e culturais) associadas à reprodução das unidades produtivas. E é analisando a trama de relações sociais presentes no dia a dia desses agricultores, em seus múltiplos aspectos, que podemos compreender o uso dos agrotóxicos na produção familiar como um arranjo que se reproduz e, ao mesmo tempo, se transforma ao longo do tempo.

Como observa Benvenuti (1989), o processo de modernização da agricultura fomentou a estruturação, no torno das unidades de produção agrícola, de uma densa rede de instituições público-privadas, bem como de um amplo conjunto de dispositivos de intervenção e regulação. Esta rede se constitui no que o autor denomina de Ambiente Técnico Administrativo de Atividades (em inglês *Technical Administrative Task Environment* – TATE), exercendo uma forte influência "sobre a organização diária do trabalho e o padrão de desenvolvimento da firma agrícola" (BENVENUTI, 1989: 84). Uma das ideias centrais subjacentes ao conceito de TATE é de que este tecido organizacional constituído por regras e instituições, embora não seja monolítico, confronta o agricultor com uma série de ordenamentos que acabam influenciando de diferentes maneiras a organização das unidades

produtivas, reduzindo suas margens de autonomia e tornando as explorações agrícolas mais vulneráveis às turbulências externas. É importante considerar, ao mesmo tempo, que os agricultores familiares desempenham um papel ativo na organização do processo de trabalho e na coordenação das múltiplas tarefas que precisam ser executadas no seu dia a dia. Esse exercício de coordenação implica em um esforço de articulação entre diferentes domínios ou campos de atividade, envolvendo tanto tarefas ligadas diretamente à produção, como uma série de outras questões atinentes à reprodução, tanto dos meios de trabalho como da unidade doméstica. Trata-se, ainda, de gestionar as relações internas à família, dos membros da família com os vizinhos e com a comunidade local, além de uma série de vínculos econômicos, políticos e institucionais.

Como já foi observado anteriormente, esta pesquisa tomou como foco um segmento específico da agricultura familiar de Barbacena, no caso, os produtores de olerícolas. Buscou-se, com isso, delimitar de forma mais precisa o campo de estudo, tendo em vista a diversidade técnica e social presente na agricultura familiar desses municípios e a grande variedade de agrotóxicos utilizados, nas mais diferentes culturas e com objetivos distintos.

O uso de agrotóxicos foi abordado neste trabalho como uma prática. Esta escolha envolveu um diálogo com diferentes esforços de teorização que buscam compreender os fluxos de atividade humana, em sua continuidade e transformação ao longo do tempo, a partir desta perspectiva. O campo de reflexão e análise identificado na literatura como teoria das práticas abarca, como observa Schatzki (2001a), uma multiplicidade de impulsos, questões e oposições, recuperando debates historicamente presentes nas ciências sociais e abarcando, desde os trabalhos desenvolvidos por Giddens (1989) e Bourdieu (1980) nas décadas de 1970 e 1980, até à produção mais recente.[61] Mesmo considerando a pluralidade das visões passíveis de serem identificadas como pertencendo ao domínio das teorias da prática, é possível encontrar, segundo Warde (2016), um certo nível de convergência no diálogo no âmbito desse espaço de reflexão, considerando particularmente: "a ênfase no fazer sobre o dizer", "na competência prática sobre a racionalidade estratégica", "na inteligibilidade mútua sobre a motivação pessoal", "no corpo sobre a mente" (WARDE, 2016: 32). De um modo geral, as teorias da prática buscam fugir de uma visão dualista das relações que se estabelecem entre sujeito e objeto, estrutura e ação, arranjos materiais e representações. Isso não significa que não existam uma série de tensões em relação ao modo como habilidades e sentidos compartilhados influenciam a estruturação e reprodução das práticas ao longo do tempo; à importância dos

61 À título de exemplo, vale a pena mencionar a coletânea de textos organizada por Schatzki *et al*. (2001b).

corpos na materialização das experiências sociais; ao papel dos arranjos materiais na constituição do social - apenas para mencionar alguns temas.

As práticas agrícolas, de modo geral, e a prática de uso de agrotóxicos, especificamente, foram tratadas neste texto nos termos propostos por Schatzki, ou seja, como práticas complexas, integrativas, envolvendo conjuntos articulados de fazeres e dizeres (SCHATZKI, 1996: 98-99) que abarcam, simultaneamente: (i) entendimentos ou interpretações; (ii) regras, princípios, preceitos e instruções e, (iii) estruturas teleoafetivas que conformam determinada hierarquias entre tarefas, finalidades, projetos, crenças, emoções e assim por diante. As práticas influenciam, usam, alteram e são inseparáveis dos arranjos materiais aos quais estão associadas, ao mesmo tempo em que esses arranjos canalizam, configuram e facilitam (ou não) a continuidade das práticas ao longo do tempo (SCHATZKI, 2011: 4). Analisar o uso de agrotóxicos como uma prática socialmente situada não significa circunscrever o campo de análise ao nível local. Feixes mais "curtos" ou localizados de práticas e arranjos materiais atravessam o tempo e o espaço através de sua vinculação a constelações mais amplas e complexas, também compostas por um entremeado de práticas e arranjos materiais.

Com base nas reflexões aqui apresentadas, buscaremos nos debruçar, nas próximas seções do texto, sobre as práticas relacionadas aos agrotóxicos como um fenômeno multidimensional, considerando tanto as dinâmicas de legitimação e estabilização do uso destas tecnologias no cotidiano dos agricultores como os perigos e incertezas atravessam, de diferentes maneiras, este dia a dia.

As práticas associadas aos agrotóxicos no cotidiano dos agricultores familiares: estabilização e legitimação

Na região de Barbacena o universo da produção agrícola abarca uma ampla diversidade de sistemas produtivos e formas de organização do processo de trabalho. Fazem parte desse cenário a produção intensiva de frutas (como o pêssego, a goiaba e o morango), de flores e de olerícolas (tomate, cenoura, entre outras), cultivadas com o envolvimento de trabalhadores assalariados. No âmbito da agricultura familiar é possível encontrar olericultores, fruticultores, produtores de leite, avicultores integrados às empresas agroindustriais, entre outros grupos, sendo que muitos produtores combinam mais de uma atividade. A grande maioria dos agricultores familiares trabalha em pequenos estabelecimentos na condição de proprietários, sendo que a área média das explorações agrícolas de base familiar na microrregião de Barbacena é de aproximadamente 14 hectares. Chama atenção o caráter dinâmico desta agricultura e o nível de renda das famílias. As casas são bem construídas, diversos agricultores possuem carro e telefone e muitos jovens permanecem na agricultura.

Nas cidades maiores, como Barbacena, o setor de insumos agropecuários é bastante expressivo, contando com a presença de uma grande diversidade de estabelecimentos comerciais dedicados à venda de fertilizantes, agroquímicos, máquinas e outros insumos agrícolas. Segundo dados do Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), existem na microrregião 16 estabelecimentos comerciais autorizados a comercializar agrotóxicos.

A olericultura é uma atividade de ciclo curto e bastante intensiva em mão de obra. Os agricultores trabalham de cócoras ou com as costas inclinadas, por longos períodos durante a semeadura e a colheita. Além disso, transportam o produto em caixas até os caminhões e manejam mangueiras pesadas ou equipamentos costais durante as pulverizações.

A partir do momento em que as famílias decidem o que plantar e quando vão plantar, começam também as definições relativas à aplicação de agrotóxicos. A pulverização que acontece antes da instalação de doenças é chamada de preventiva. Os agricultores familiares explicam que essa estratégia deve ser adotada para impedir que as doenças se desenvolvam.

Nas falas dos agricultores, o uso preventivo dos agrotóxicos tem por objetivo garantir o resultado final da produção. A grande maioria dos produtores adquire esses produtos nas casas agropecuárias, sendo que a dinâmica de compra nesses estabelecimentos é bastante simples. As incursões realizadas a essas lojas durante o trabalho de campo nos permitiram perceber o quanto o agrotóxico é vendido e comprado como outro produto qualquer. Nesses estabelecimentos os agrotóxicos estão dispostos em prateleiras, em frascos que exibem, entre cores[62] e caveiras impressas nos rótulos, o nível de periculosidade das diferentes formulações. No balcão das casas agropecuárias o agricultor diz o nome do produto que ele necessita, faz o pagamento e recebe a mercadoria. É adicionado ao preço final o valor de R$ 1,70 (na época) referente à emissão do receituário agronômico.[63] Em caso de desconhecimento da doença, as casas agropecuárias também funcionam como um local onde se faz o diagnóstico, não apenas através das recomendações feitas pelos técnicos, mas por meio de uma espécie de catálogo, que ao mesmo tempo em que descreve as doenças, exibe os produtos a serem utilizados em cada caso específico.

É importante perceber a forte imbricação existente entre a recomendação técnica do agrotóxico e as relações de compra e venda desses produtos. Os agricultores familiares da região de Barbacena possuem um acesso bastante restrito a serviços

62 As cores dizem respeito à classificação toxicológica dos produtos: Classe I: Extremamente Tóxico (faixa vermelha), Classe II: Altamente Tóxico (faixa amarela), Classe III: Medianamente Tóxico (faixa azul), Classe IV: Pouco Tóxico (faixa verde).

63 Documento emitido por profissionais da agronomia para compra de agrotóxicos e previsto pela Lei 7.802/1989. Para uma análise detalhada sobre o tema ver: Alves Filho (2000).

públicos de assistência técnica e extensão rural que operam com um número extremamente reduzido de profissionais e cujas atividades estão, na grande maioria dos casos, voltadas a tarefas administrativas desenvolvidas nos escritórios. Em contraposição a isso, verifica-se na região a existência um número bastante significativo de agrônomos e técnicos agropecuários contratados pelos estabelecimentos comerciais dedicados à venda de insumos. É através da interação com esses técnicos que a grande maioria dos agricultores define os produtos a serem utilizados naquilo que consideram como sendo "a parte mais cara da lavoura".

Circulam, além disso, nesses municípios, técnicos responsáveis pela comercialização de marcas específicas, empenhados em vendas "corpo a corpo" diretamente nas comunidades rurais. Estes técnicos, na grande maioria dos casos, não conseguem construir uma relação de confiança com os agricultores pois, como observou um de nossos entrevistados, "eles vão até as lavouras com os carros cheios de produtos, então não tem um verdadeiro interesse em conhecer a dinâmica da lavoura, mas sim em vender".

Uma das maneiras através das quais os agricultores tentam estabelecer uma separação entre as relações de mercado e as recomendações técnicas é tipificando os técnicos em "veneneiros" ou que "querem ajudar". Os agricultores observaram que sabem reconhecer um "veneneiro" de longe:

> O indivíduo chega aqui e só fala que a sua lavoura está ruim, que tem que passar isso, aquilo e mais outro, e aí você olha dentro do carro dele e tem todos aqueles produtos, inclusive os que eles disse que tem que usar. Não dá para confiar. De longe eu já sei quem é, aí, da porteira mesmo já mando embora.

A narrativa dos "veneneiros" busca, fundamentalmente, criticar a lavoura e recomendar formulações que eles "já trazem no carro", indicando, inclusive, vários produtos para uma mesma função. Os técnicos "que querem ajudar" procuram fazer uma análise mais abrangente da lavoura e indicam um número menor de agrotóxicos. No entanto, na visão dos agricultores, nem sempre a recomendação técnica é necessária, pois muitos deles estabeleceram uma listagem de produtos que precisam ser aplicados, rotineiramente, ao longo dos ciclos de plantio e colheita. Além disso, alguns agricultores preferem efetivar a compra nas casas agropecuárias somente a partir do momento em que identificam a incidência da "praga" ou doença, mas esse tipo de procedimento só é adotado em alguns cultivos específicos, menos suscetíveis à ação de predadores.

Uma vez adquiridos os agrotóxicos, os agricultores organizam as práticas de pulverização. De forma geral os produtos são pulverizados de duas a três vezes por semana nas lavouras, pois como explicam os agricultores familiares "durante a chuva são necessárias mais pulverizações, até diárias, porque os produtos são lavados".

Os agroquímicos são utilizados em combinação com outras tecnologias, desenvolvendo estratégias que buscam, simultaneamente, reduzir custos e evitar o surgimento e alastramento de doenças. O cultivo em estufas e a fertiirrigação[64] são alguns dos esquemas utilizados visando reduzir as aplicações de agroquímicos. A presença das estufas impede que os agrotóxicos sejam lavados pela chuva. Além disso, a proteção física gerada por estes equipamentos reduz o uso de agrotóxicos para controle de insetos. Através dos cultivos protegidos é possível, também, colocar no mercado, em épocas de entressafra, produtos fortemente demandados pelo consumidor, obtendo-se, com isso, melhores resultados no momento da comercialização. Ao mesmo tempo, na percepção de alguns dos agricultores entrevistados, o uso da estufa aumenta, em muitos casos, o nível de exposição dos agricultores aos produtos pulverizados:

> Nós já mexemos com lavoura de tomate em estufa, a vantagem é que dá o ano todo, porque em campo aberto, durante o inverno não é possível plantar devido às geadas. Mesmo assim a gente parou, o tomate gasta muito veneno, então quando você aplica aquilo na estufa fica impossível de ficar ali dentro e a reentrada é sempre perigosa, porque a estufa prende o cheiro, mesmo depois da carência. Depois de três anos fazendo isso decidimos parar.

A fertiirrigação, por sua vez, melhora, no entender dos agricultores, a nutrição das plantas, contribuindo, por sua vez, para reduzir as aplicações de agrotóxicos.

Os produtores mais velhos chamam atenção para o fato de que o leque de produtos a serem aplicados na lavoura é cada vez mais amplo: "hoje você precisa de um agrotóxico para cada doença, antes apenas um resolvia tudo". O "enfraquecimento da terra", o uso de sementes compradas no mercado e a resistência das "pragas" e doenças aos produtos químicos aparecem entre os fatores que estariam motivando a utilização de um conjunto cada vez mais diversificado de produtos:

> Naquele tempo [década de 1960] você aplicava agrotóxico uma vez por semana e já via resultado, hoje, tem produtos que você passa três vezes e não melhora. Isso acontece com muitos remédios também, hoje em dia existe a mosca-branca, de uns três, quatro anos para cá. No começo era possível acabar com ela utilizando o produto [*nome do produto*], agora não mais. Será que foi a mosca que ficou mais resistente ou o produto que se tornou mais fraco?

As exigências estabelecidas pelos agentes responsáveis pela comercialização de olerícolas funcionam, também, como um elemento fundamental na estruturação

64 Através desta técnica os fertilizantes são injetados diretamente no sistema de irrigação.

dos sistemas produtivos e dos itinerários técnicos a serem adotados. Uma parte significativa das olerícolas produzidas em Barbacena é comercializada através das Centrais de Abastecimento (CEASAs). É este o mercado que garante o pagamento das dívidas contraídas na implantação da lavoura, a manutenção das famílias e o preparo para o próximo ciclo de plantio.

Tamanho e padronização são as duas principais exigências a serem observadas pelos agricultores. O tamanho encontra-se fortemente relacionado às condições do solo e ao uso de determinados tipos de sementes. Já a padronização e o aspecto visual dos produtos possuem uma relação mais direta com o uso de agrotóxicos: "está vendo esse frutinho? Ele está todo torto porque o inseto deposita seus ovos na flor. (...) Olha este morango, cresceu só de um lado, no mercado tem um monte de vendedor de morango e aí este morango não pode ser vendido, ninguém vai comprar".

Como é possível perceber através desta breve descrição, as dinâmicas de legitimação do uso de agrotóxicos nesta região estão ancoradas em um conjunto entrelaçado de práticas, arranjos materiais e relações de mercado por meio dos quais o uso de agrotóxicos vai sendo naturalizado. E é muitas vezes através do mercado, como acontece nos dias de campo organizados pelas casas agropecuárias, que os agricultores entram em contato com as recomendações dirigidas ao "uso seguro" destes produtos.

Os agrotóxicos foram incorporados à olericultura de Barbacena no final dos anos 1950 e 1960 e fazem parte, há décadas, da paisagem agrícola da região. Mas a utilização dos agroquímicos é marcada também por incertezas e controvérsias, que serão examinadas na próxima seção.

Perigos, incertezas e uso seguro: breves apontamentos acerca da complexidade moral dos agrotóxicos

Como já apontamos anteriormente, a região de Barbacena caracteriza-se por um ambiente onde as controvérsias relacionadas aos perigos dos agrotóxicos se fazem presentes no espaço público. Cabe chamar atenção, além disso, para o fato de que as normas que regulam, do ponto de vista legal, a utilização dos agroquímicos, foram incorporadas, ainda de forma bastante diferenciada, ao discurso dos agricultores e às suas rotinas de trabalho. Não registramos durante o trabalho de campo cenas chocantes de agricultores "aplicando agrotóxicos sem camisa" ou de embalagens de produtos dispersas nas unidades produtivas e vários entrevistados reforçaram que "só se contamina quem não sabe usar". Percebe-se, no entanto, a existência de uma dinâmica permanente de conversação envolvendo não apenas os perigos e riscos associados ao uso de agroquímicos mas, também, um esforço constante de atribuição de responsabilidades.

Os agrotóxicos são qualificados pelos agricultores como "remédios" ou "venenos". Apresentam-se como remédios quando curam as doenças das plantas, sendo utilizados de acordo com as referências técnicas. A palavra "veneno" é empregada em relação aos agrotóxicos considerados muito fortes ou que são utilizados de forma inadequada. E em relação aos venenos, é preciso ter medo:

> O [*nome do produto*], aquilo não tinha como usar não, o remédio é bravo demais. Dele eu tinha medo. Você aplicava na cova do tomate. Depois de terminada a safra, quando você ia arrancar o pé de tomate, você ainda via o veneno na cova, ele ainda estava na terra.

Ao mesmo tempo, é preciso coragem para utilizar os produtos biológicos que estão sendo comercializados por uma das casas agropecuárias do município. Quando entrevistamos o responsável técnico pela comercialização desses produtos ele reforçou que os agricultores só acreditam na eficácia depois de fazer o teste. Como observaram os agricultores "o agrotóxico a gente já sabe que funciona". É preciso "coragem" para usar os produtos biológicos, não porque eles ofereçam riscos à saúde, mas porque podem não controlar as doenças causando perda da produção.

Cabe aqui ressaltar que o uso de agrotóxicos se encontra associado a uma série de normatizações e recomendações envolvendo o "uso seguro" destas tecnologias. Como já observamos anteriormente, a institucionalização destas recomendações remonta à década de 1980, ganhando amparo, também, em uma série de normativas desenvolvidas em âmbito internacional. A título de exemplo, em junho de 2013 a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (em inglês *Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO) aprovou um novo Código Internacional de Conduta no Manejo de Pesticidas, que busca se afirmar como um ponto de referência no que diz respeito às boas práticas de manejo, particularmente na perspectiva da indústria e das autoridades governamentais.[65] O conceito de uso seguro encontra-se presente tanto na legislação como nos diversos documentos publicados pelas empresas, incluindo manuais e cartilhas direcionados especificamente aos agricultores.

Para muitos dos entrevistados o uso seguro não implica, no entanto, em ausência de risco, pois o risco é percebido como um fator inerente à própria profissão de agricultor:

> Então cada profissão tem seus riscos, ser caminhoneiro tem o risco de você morrer de acidente, aqui, na agricultura, existe os riscos dos agrotóxicos. Essa foi a profissão que escolhi para mim, então tenho que ir lidando com os perigos.

65 Ver: FAO. <Http://www.fao.org/agriculture/crops/thematic-sitemap/theme/pests/code/en/>. Acesso: 30 nov. 2016.

E é nesse processo, através do qual os agricultores familiares procuram lidar com os perigos dos agroquímicos, que emerge uma série de incertezas que não se resolvem com a incorporação das normas de uso seguro ao cotidiano da atividade agrícola. Esse ambiente de incertezas acaba fazendo com que os agricultores mobilizem uma série de interpretações e estratégias de segurança, buscando dar conta de várias tensões que atravessam o seu dia a dia na relação com as diferentes formulações aplicadas na lavoura.

Uma das medidas de segurança adotadas pelos agricultores familiares envolve uma divisão rígida de trabalho entre homens e mulheres, que já se manifesta na compra dos produtos. O preparo da calda e a pulverização também foram identificados por todos os agricultores familiares entrevistados como responsabilidades masculinas. As explicações apontam para o fato de que as mulheres "são mais sensíveis a exposição destes produtos e não é bom ficar mexendo com veneno não, pois são mães e ficam grávidas". Essa condição de insegurança é assumida, portanto, pelo homem,[66] mas, para além das mulheres (esposas, mães e filhas), toda a família é monitorada no que se refere à contaminação.

Um casal de entrevistados relatou ter reorganizado seus sistemas produtivos, migrando da produção de tomates, reconhecida pelos agricultores familiares como "campeã dos agrotóxicos", para o cultivo de morangos que "quase não usa agrotóxicos", em função da preocupação com o trânsito dos filhos pela lavoura, brincando e ajudando na produção.

A utilização dos equipamentos de proteção individual (EPIs), vista como uma necessidade, é interpretada e ajustada de diferentes maneiras pelos agricultores:

> Para pulverizar planta pequena eu uso bomba costal [manual] e aí não é necessário usar máscara e nem óculos, pois o jato tem pouca pressão, mas quando as plantas estão muito grandes e eu uso motor de pulverização [combustível], eu até pego um plástico, desses de estufa, e enrolo no meu corpo por cima do EPI.

Um produtor de morangos afirmou, por sua vez, que os agrotóxicos não oferecem "nenhum perigo" e que basta utilizar as botas e a máscara. Na sua visão, "perigoso mesmo" é não respeitar o período de carência dos agrotóxicos, pois isso pode afetar os consumidores, através da comercialização de alimentos contaminados. Esse mesmo agricultor ponderou, no entanto, que:

---

66 A Cartilha sobre Agrotóxicos publicada pela ANVISA recomenda que as mulheres nunca apliquem agrotóxicos, pois estas podem ter problemas durante a gravidez. Para maiores informações: ANVISA. <Http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/451956/Cartilha+sobre+Agrot%C3%B3xicos+S%C3%A9rie+Trilhas+do+Campo/6304f09d-871f-467b-9c4a-73040c716676>. Acesso em: 28 nov. 2016.

> Você vai colher o morango no túnel e fica com o rosto naquele tanto de morango cheio de veneno, é um perigo para nós também. Então tem que pensar nesses dois lados [consumidores e agricultores]. Tem gente que bate remédio e já sai colhendo atrás, não dá para fazer isso não.

No que se refere ao período de carência, foi possível verificar na fala dos agricultores uma percepção crítica em relação aqueles produtores que submetem os consumidores a riscos que eles próprios não estão dispostos a correr, ou a expor seus familiares ou pessoas próximas. Muitos compreendem ser moralmente "errado" transgredir as normas relacionadas ao intervalo de segurança entre a última aplicação e a colheita, o que é ratificado através de frases como "o que eu vendo é o que minha família também come".

A prática de pulverizar e colher imediatamente foi intensamente criticada, todavia ela segue presente na vida dos agricultores, em meio às pressões geradas pelo mercado:

> Eu já vi gente aqui pulverizando remédio de carência de 21 dias e colhendo abobrinha italiana todo dia. Isso é culpa da CEASA também. Uma pessoa da CEASA avisa que o preço de algum produto vai subir e aí, mesmo sem ter dado o período de carência, sem respeitar a dosagem, os agricultores colhem por causa do preço.

Nesse jogo de atribuição de responsabilidades, há inocentes e culpados. Os agricultores familiares monitoram, em seu cotidiano, diferentes agentes ligados à rede sociotécnica que se organiza em torno dos agrotóxicos, buscando se defender das críticas e identificando culpados: os técnicos "que tem mais estudo" e os agentes públicos, dotados de poder de decisão:

> Por mim podia acabar com esses agrotóxicos tudo. Eu uso, mas não sou culpado, como um Ministro assina isso então? Como um técnico cheio de estudo indica isso, dá receita para o uso? É por isso que o mundo vai mal, as pessoas não têm consciência. As pessoas estudam com a mentalidade de só trazer mais remédio e mais e tudo contaminado.

As práticas associadas ao uso de agrotóxicos transbordam, portanto, as legitimações e a própria noção de uso seguro. Em resposta às incertezas que atravessam o seu cotidiano os agricultores ajustam procedimentos, alteram, por vezes, os arranjos materiais que sustentam as práticas e tecem justificativas, enfrentando problemas que não são apenas técnicos ou econômicos, mas, também, morais.

Considerações finais

Como vimos ao longo do texto, os arranjos materiais, normativos, cognitivos e afetivos que dão sustentação ao uso de agrotóxicos na paisagem rural de Barbacena emergem como resultado de formas complexas de coordenação, no tempo e no espaço, entre diferentes tipos de entidades: agricultores, técnicos e agentes comerciais; definições legais e recomendações de uso; produtos e equipamentos; ciclos biológicos, pulverizações e tratos culturais. Os ordenamentos que possibilitam que o uso de agrotóxicos seja, em muitos momentos, naturalizado, são resultado de um permanente esforço de legitimação e justificação destas práticas, como conjuntos articulados de fazeres e dizeres, envolvendo simultaneamente entendimentos e interpretações, regras e princípios, projetos, crenças e emoções (SCHATZKI, 1996). Por parte dos agricultores, a utilização destas tecnologias envolve um convívio cotidiano com diferentes tipos de incertezas. Em meio a múltiplas tensões, "venenos" e "remédios" são manejados, discutidos, defendidos, criticados e constantemente monitorados em seus múltiplos efeitos. As normas de uso seguro, disseminadas junto aos agricultores tanto pelas empresas como pelo poder público, embora façam parte do arranjo, sendo acionadas em muitos momentos como parâmetros, que buscam delimitar o que é "certo" e o que é "errado", o que é "perigoso" e o que não é, são interpretadas e apropriadas de múltiplas formas, incidindo de modo diferenciado sobre as relações entre usuários e objetos técnicos em seus diferentes contextos. As práticas relacionadas ao uso dos agrotóxicos não se organizam, portanto, com base nas normas que orientam o "uso seguro", estando inseridas em uma complexa rede de relações que atravessa diferentes mundos sociais e ordenamentos morais. No caso analisado, a família aparece simultaneamente como usuário e/ou beneficiário dos agrotóxicos, mas também como um elo a ser protegido. Reforça-se com isso a necessidade de aprofundamento das pesquisas acerca do uso de agrotóxicos no ambiente da agricultura familiar, contexto no qual uma suposta autonomia na escolha das tecnologias a serem utilizadas encontra-se vinculada à sua inserção em um ambiente de trabalho que é também, espaço de vida.

Referências bibliográficas

AKRICH, M. Les objectes techniques et les utilisateurs. De la conception à l'action. *In*: Akrich, M.; Callon, M.; Latour, B. (orgs.). *Sociologie de la Traduccion*: textes fundateur. Paris: Presse de Mines, 2006. p. 179-199.

_____; CALLON, M.; LATOUR, B. *Sociologie de la Traduccion*: textes fundateur. Paris: Presse de Mines, 2006.

ALVES FILHO, J. P. *Uso de agrotóxicos no Brasil*: controle social e interesses corporativos. São Paulo: Annablume, 2002.

BEDOR, C. N. G. *Estudo do potencial carcinogênico dos agrotóxicos empregados na fruticultura e sua implicação para a vigilância da saúde.* Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz. Recife, 2008.

BENVENUTI, B. The autonomy in contemporary western commercial farming and the emerging of "TATE". *In*: Poutsma, E.; Walravens, A. (orgs.). *Technology and small enterprises*: technology, autonomy and industrial organization. Delft-The Netherlands: Delft University Press, 1989, p. 83-104.

BOURDIEU, P. *Le sens pratique.* Paris: Editions du Minuit, 1980.

CALLON, M. Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen at Saint Brieuc Bay. *In*: Law, J. (org.). *Power, action and belief*: a new sociology of knowledge? London: Routledge, 1986, p. 196-223.

_____; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. *Acting in an uncertain world*: an essay on technical democracy.Cambridge-US/London-England: The MIT Press, 2001.

CARDONA, M. C. G. *Linguagem dos riscos e sujeitos posicionados: o uso de agrotóxicos no Vale de Quíbor, Venezuela*. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2004.

CARNEIRO, F. F.; RIGOTTO, R. M.; AUGUSTO, L. G. S. et al. Dossiê Abrasco – um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

GIDDENS, A. *A constituição da sociedade.* São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GUIVANT, J. *O uso de agrotóxicos e os problemas de sua legitimação*: um estudo de sociologia ambiental no município de Santo Amaro da Imperatriz, SC. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (UNICAMP). Campinas, 1992.

LATOUR, B. On actor-network theory; a few clarifications. *Soziale Welt,* v. 47, n. 4, 1996, p. 369-381.

_____. *Ciência em ação*: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

_____. Redes que a razão desconhece: laboratórios, bibliotecas, coleções. In: Parente, A. (org.). *Tramas da rede*: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas de comunicação. Porto Alegre: Sulina, 2004, p. 39-63.

_____. *Reensamblar lo social*: una introducción a la teoria del actor-red. Buenos Aires: Manantial, 2008.

LAW, J. *Objects, spaces and others.* On-line Papers. Centre for Science Studies. Lancaster University, fev. 2000. Disponível em: <http://www.lancaster.ac.uk/fass

/resources/sociology-online-papers/papers/law-objects-spaces-others.pdf>. Acesso: 28 nov. de 2016.

LONDRES, F. *Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida*. Rio de Janeiro: AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, 2011.

MARTINELLI, O. J.; WAQUIL, P. D. Tendências Recentes da Indústria de Defensivos Agrícolas no Brasil. *Revista Análise Econômica*, n. 36, 2002, p. 123-142.

MARTINS, P. R. *Trajetórias tecnológicas e meio ambiente*: a indústria de agroquímicos/transgênicos no Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciência Humanas (UNICAMP). Campinas, 2000.

PAREDES, M. *Peasants, potatos and pesticides. Heterogeneity in the context of agricultural modernization in the High Lands of Equador.* Thesis (Doctoral) – Wageningen School of Social Sciences, Wageningen University. Wageningen-The Netherlands, 2010.

PORTO, M. F. S. *Uma ecologia política dos riscos*: princípios para integrarmos o local e o global na promoção da saúde e da justiça. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

SCHATZKI, T. *Social Practices*: A Wittgensteinian Approach to Human Activity and the Social. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_____. Introduction – Practice Theory. *In*: SCHATZKI, T.; KNORR-CETINA, K.; SAVIGNY, E. von (Ed.). *The practice turn in contemporary theory.* London and New York: Routledge, 2001, p. 1-14.

_____; KNORR-CETINA, K.; SAVIGNY, E. von (Eds.). *The practice turn in contemporary theory.* London and New York: Routledge, 2001.

_____. *Where the action is (on large social phenomena such as sociotechnical regimes).* Sustainable Practices Working Group, nov. 2011.

SOARES, W. L. Uso *dos agrotóxicos e seus impactos à saúde e ao ambiente*: uma avaliação integrada entre a economia, a saúde pública, a ecologia e a agricultura. Tese (Doutorado em Ciências na área de Saúde Pública e Meio Ambiente) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca. Rio de Janeiro, 2010.

THEVENOT, L. Which road to follow? The moral complexity of an 'equipped' humanity. LAW, J.; Mol, A. (Eds.). *Complexities*: Social Studies of Knowledge Practices. Durham and London: Duke University Press, 2002, p.53-87.

VELASCO, L. O. M.; CAPANEMA, L. X. L. O setor de agroquímicos. *BNDES Setorial,* n. 24, set. 2006, p. 69-96.

WANDERLEY, M. N. *Raízes históricas do campesinato brasileiro*. XX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu/MG, 1996.

WARDE, A. *The practice of eating.* Cambridge: Polity Press, 2016.

Redes agroalimentares alternativas no Brasil

Fátima Portilho
Ísis Leite Ferreira

Introdução

Os estudos sobre o sistema agroalimentar têm se dedicado a análises sobre as recentes transformações nesse campo, tais como os processos de globalização e financeirização, a centralidade do setor varejista (BURCH; LAWRENCE, 2009), o *quality turn* (WILKINSON, 2002), o estabelecimento de mercados institucionais (CHMIELEWSKA *et al.*, 2010), o *consumption turn* (GOODMAN; DUPUIS, 2002), a centralidade da comida e sua politização (LIEN, 2004; PORTILHO *et al.*, 2011; BARBOSA, 2016), a emergência de experimentações e de novos atores, com o evidente protagonismo dos consumidores (GOODMAN; DUPUIS, 2002; CARNEIRO, 2012; FERREIRA, 2015) e as novas tendências nas dietas e nas práticas alimentares (BARBOSA, 2009).

Dentre estas transformações, este capítulo aborda a emergência de experimentações no âmbito da sociedade civil, em especial a conformação de redes agroalimentares alternativas, caracterizadas como um tipo de ativismo alimentar baseado na construção de circuitos curtos de comercialização e relações de proximidade entre produtores e consumidores.

Denominadas na literatura internacional de "*alternative food networks*" (AFN), as redes agroalimentares alternativas configuram-se como uma forma "contra tendente" de abastecimento alimentar. Tais redes constroem novos espaços, estratégias e mecanismos de compras diretas, *baipassando* o mercado convencional (CASSOL; SCHNEIDER, 2015). Neste processo, emergem novos atores sociais, com destaque para os consumidores urbanos,[67] e novos tipos de relação entre os mesmos, além de

67 Além dos consumidores, os chefs de cozinha também têm sido apontados como atores importantes nas

novas formas de percepção da comida e da alimentação (BARBOSA, 2009 e 2016; PORTILHO *et al.*, 2011).

Trata-se de uma alternatividade de tendência mundial, observada em diversos países,[68] que busca contestar e contrapor-se às lógicas do sistema agroalimentar convencional, baseado na pouca transparência sobre a origem dos produtos, cadeias longas e predomínio de grandes corporações agroindustriais e varejistas. As AFNs podem ser vistas, portanto, como uma resposta a diversas críticas sociais, tanto éticas quanto estéticas (WILKINSON, 2008; BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2009; BARBOSA, 2016), que ganharam destaque a partir da década de 1990 (GOODMAN; DUPUIS, 2002; CASSOL e SCHNEIDER, 2015).

Configurando-se como uma forma de ativismo alimentar (RUDY, 2012; AZEVEDO, 2015), estas redes, assim como outras experimentações similares,[69] reivindicam a incorporação de valores sociais nas práticas de produção, comercialização e consumo, tais como justiça social, sustentabilidade, saudabilidade, segurança alimentar, mercados locais e singulares, alimentos com identidade e conhecimento da origem dos produtos, entre outros (WILKINSON, 2008; CASSOL; SCHNEIDER, 2015; FERREIRA, 2015).

Pesquisar a conformação de AFNs nos permite observar pontes entre os estudos dos sistemas agroalimentares e a sociologia da alimentação, enfatizando os sistemas de conhecimento envolvidos na produção e no consumo alimentar.

A construção de AFNs tem sido analisada a partir de alguns enfoques teóricos, não necessariamente excludentes. Um deles é a Teoria dos Regimes Agroalimentares (FRIEDMANN, 2009; MCMICHAEL, 2009), que percebe tais redes como uma forma de experimentação típica do chamado terceiro regime agroalimentar. Outro enfoque são os estudos sobre a construção social de mercados, que veem tais redes como uma forma de *baipassar* circuitos de comercialização convencionais, encurtando as cadeias dos mercados alimentares (LYSON, 2004; WILKINSON, 2008; PLOEG, 2008; CASSOL e SCHNEIDER, 2015). A Teoria das Convenções também se mostra um importante enfoque analítico, por identificar dinâmicas, normas e formas

experimentações contemporâneas, com destaque para o grupo de Ecochefs do Instituto Maniva estudado por Guilherme (2016).

68 As mais importantes experiências de rede agroalimentar alternativa são, provavelmente, os *Gruppi di Acquisto Solidale* (GAS), ou Grupos de Compras Solidárias, em tradução livre, surgidos na década de 1990, no norte da Itália, e organizados em rede, desde 1997, através da Retegas, uma rede que congrega diversos GAS (Disponível em: <http://www.retegas.org/>. Acesso: 15 fev. de 2017).

69 Como outros exemplos de experimentação no campo do aprovisionamento alimentar, podemos citar: 1) o movimento *Slow Food*; 2) os diversos tipos de feiras de produtores; 3) os chamados box schemes, que promovem a entrega de produtos alimentícios em domicílios urbanos; 2) os sistemas do tipo *pick your own*, ou "colha você mesmo", em que propriedades abrem-se para aquelas pessoas interessadas em experimentar a colheita de legumes, verduras e frutas, pagando pelos produtos colhidos, e 3) os *internet ordering systems*, ou compras via internet.

organizacionais envolvidas na coordenação das redes, oferecendo uma tipologia para distinguir a qualidade dos produtos em termos de ordens de valor (GOODMAN; DUPUIS; GOODMAN, 2012; WILKINSON, 1999). Estas redes são analisadas, ainda, a partir do debate sobre a valorização e adesão à "causa" da agricultura familiar por consumidores urbanos (CARNEIRO, 2012; CARNEIRO; PORTILHO, 2012; FERREIRA, 2015; PORTILHO; BARBOSA, 2016), dentro da perspectiva do *consumer turn* na teoria social (GOODMAN; DUPUIS, 2002) e dos processos de politização do consumo (PORTILHO, 2005 e 2009; PORTILHO *et al.*, 2011; BARBOSA *et al.*, 2013). O debate sobre os novos movimentos sociais econômicos (GENDRON *et al.*, 2009; PORTILHO, 2009; WILKINSON, 2006) também colabora para a compreensão da emergência das AFNs, vendo-as como um tipo de ativismo que elege os mercados, mais do que o Estado, como o *lócus* de reivindicações e de ação política.

Para o presente capítulo, optamos por apresentar e discutir brevemente dois destes enfoques: a teoria dos regimes agroalimentares e a politização do consumo.[70] Além disso, trataremos do processo, ainda em curso, de construção da Rede Brasileira de Grupos de Consumo Responsável, apontando a existência de diferentes trajetórias, processos e dinâmicas dos grupos envolvidos. Abordaremos, ainda, possíveis especificidades das redes brasileiras e uma proposta de tipificação das mesmas de acordo com sua sociogênese e com os tipos de arranjos institucionais que viabilizam a conexão entre os atores. Para isso, utilizaremos dados coletados recentemente sobre duas AFNs brasileiras: a Rede Ecológica (Rio de Janeiro/RJ) e o Movimento de Integração Campo-Cidade (São Paulo/SP).

Enfoques teóricos

A teoria dos regimes alimentares

O debate sobre os Regimes Alimentares configura-se como uma proposta metodológica para a análise do sistema agroalimentar global com base na identificação de suas dinâmicas, das mudanças geopolíticas e dos principais *players*. Nessa perspectiva, a história do sistema agroalimentar global seria dividida em períodos, ou regimes, visando à análise dos seus processos de crise, transformação e transição (MCMICHAEL, 2009).

Regime significa regulação e, portanto, a existência de regras envolvendo e orquestrando atores relevantes, como Estados, empresas, corporações, movimentos sociais, consumidores e cientistas (FRIEDMANN, 2009). Assim, considerando-se a existência

70 Esta opção se deve ao fato de que as autoras têm se dedicado a pesquisas e reflexões recentes sobre os mesmos. Como agenda de pesquisa, sugerimos o aprofundamento dos demais enfoques teóricos e suas possibilidades analíticas para o estudo das AFNs.

de regras claras, faz-se possível identificar períodos estáveis de acumulação de capital, bem como de atores predominantes que, associados a configurações específicas de poder geopolítico, condicionariam os formatos da produção e do consumo de alimentos. Os períodos de estabilidade global definiriam um determinado regime. Nos períodos de crise e transformação, no lugar de regras claras, haveria tensões, negociações, experimentações e contestações, nos quais um novo regime pode, ou não, surgir.

Assim, o primeiro regime alimentar (1870 a 1930) estaria relacionado ao estabelecimento do comércio global entre a Inglaterra e suas colônias, tendo este país como o principal *player*. O segundo regime alimentar (1930 a 1970) estaria baseado nas regulamentações estatais, em regras internacionais no âmbito da Organização Mundial do Comércio e na emergência da indústria alimentícia, tendo os Estados Unidos como o principal *player*. Já o terceiro regime alimentar (a partir de 1970) seria marcado pela predominância do setor varejista, pelo aprofundamento da financeirização e pelo tensionamento e negociação da regulação do sistema agroalimentar entre mercado, Estado e movimentos sociais.

Parece haver consenso entre os autores no que diz respeito ao primeiro e ao segundo regimes, mas não há consenso acerca do terceiro. Apesar disso, os estudos mostram a existência, a partir de 1970, de um período de transição, onde surgem contestações e experimentações envolvendo novos atores e novas dinâmicas locais e globais, por vezes complementares, por vezes contraditórias.

Embora haja limites na análise do sistema agroalimentar com base na teoria dos regimes, tal enfoque teórico permite identificar processos socioeconômicos em curso e novas formas de ação política que emergem na esfera do consumo, tensionando o processo de transição e criando espaço para o estabelecimento de redes de provisionamento de alimentos alternativas ao mercado *mainstream*.

Cabe apontar que os debates sobre os regimes alimentares, ainda que possuam diferentes focos de abordagens, estão situados, predominantemente, no campo da produção e distribuição de alimentos. Tais estudos deixam lacunas no que se refere à compreensão das transformações da cultura alimentar e do papel dos consumidores, que emergem como atores políticos com possibilidade de agência no desenvolvimento de mercados, processos e estruturas próprias de governança.

Seja como for, as análises do suposto terceiro regime alimentar mostram um espaço para o surgimento de experimentações, com destaque para as redes agroalimentares alternativas.

Consumption turn e politização do consumo

Diversos autores, desde o final do século XX, vêm apontando uma virada na teoria social em direção à cultura e, por conseguinte, ao consumo, desafiando a abordagem produtivista dominante nas Ciências Sociais (GOODMAN; DUPUIS,

2002). Esta virada estaria relacionada à emergência de teorias pós-estruturalistas e pós-modernas, e pode ser evidenciada em diversas áreas de análise sociológica.

Embora haja críticas ao chamado *cultural turn* (WARDE, 2016; BUTTEL, 1998), esta virada no campo teórico vem sendo observada também nos movimentos sociais, que começaram a utilizar o consumo como um novo espaço e uma nova estratégia de participação social, de reivindicação e de ação política, levando a um transbordamento da política para esferas e atores até então apartados da mesma (STOLEN *et al.*, 2005; PORTILHO, 2009 e 2010; CASTAÑEDA, 2010; PORTILHO *et al.*, 2011; FREITAS, 2011; CARNEIRO, 2012; BARBOSA *et al.*, 2013; FERREIRA, 2015). Tal processo de politização do consumo, embora resgate e atualize experiências similares anteriores (PORTILHO, 2010), vem sendo analisado como uma nova forma de ativismo – o consumo político, apesar das críticas de que tratar-se-ia de uma forma individualizada e elitista de ação política, disponível apenas àqueles incluídos nas sociedades de consumo e com recursos econômicos para a participação via consumo (PORTILHO, 2010).

Apesar de tais críticas, diversos autores (CANCLINI, 1996; GIDDENS, 1997; BECK, 2002; STOLLE *et al.*, 2005; PORTILHO, 2010; ECHEGARAY, 2010) vêm se dedicando a analisar algumas mudanças observadas na cultura política: das formas convencionais de participação (sindicatos, partidos, eleições e movimentos sociais institucionalizados) para formas mais autônomas, menos hierárquicas e não institucionalizadas, tais como boicotes e compras responsáveis (*buycotts*). As AFNs, assim como outras formas de ativismo alimentar, seriam um exemplo de politização do consumo e da alimentação (PORTILHO *et al.*, 2011; BARBOSA, 2016).

Redes Agroalimentares Alternativas

Lyson (2004) foi um dos primeiros a lançar luz sobre os processos de conformação de formas alternativas de abastecimento alimentar. Sua contribuição principal foi o conceito de agricultura cívica (*civic agriculture*), centrada em diferentes práticas agrícolas e no estabelecimento de laços comunitários, buscando (re)conectar o alimento às pessoas. A *civic agriculture* privilegia a análise da conformação de redes a partir da produção de alimentos, com foco na equidade socioeconômica, mercados locais e bem-estar das famílias de agricultores e das comunidades rurais.

Posteriormente, Goodman *et al.* (2012, p. 7) reconceituam estas iniciativas como *alternative food networks*, entendendo-as como uma "comunidade de práticas reflexivas de consumidores e produtores, cujos repertórios criam um novo espaço, material e simbólico, nos sistemas de abastecimento alimentar e comércio internacional". A abordagem de Goodman e seus colegas privilegia a análise das AFNs

a partir do consumidor, que articularia valores políticos, éticos e estéticos em suas rotinas diárias de compra e alimentação (GOODMAN *et al.*, 2012).

Os conceitos de *civic agriculture* e *alternative food networks* referem-se a processos semelhantes, que podem ser traduzidos na ideia de enraizamento do alimento, ou seja, na sua recolocação em seus contextos sociais, culturais, econômicos, geográficos e ambientais, em contraposição ao deslocamento, distanciamento ou desenraizamento provocados pelas redes convencionais globalizadas.

Esse movimento tem sido caracterizado também pela abordagem do "alimento de algum lugar", que suscita vários debates, como o dos circuitos curtos de comercialização (CASSOL; SCHNEIDER, 2015; ILBERY; MAYE, 2005). A peculiaridade desses circuitos curtos está relacionada à redução da distância física de percurso dos alimentos entre produtores e consumidores (medida em termos de *food miles*) e à redução de desperdícios de energia das longas cadeias industriais. Goodman *et al.* (2012) ressaltam, no entanto, que o local não deve ser idealizado como espaço de isolamento, pois é formado relacionalmente por atores locais e externos.

As AFNs engendram uma miríade de relações sociais, culturais e econômicas, presentes nos territórios nos quais emergem. A alternatividade dessas redes depende dos contextos sociais em que se encontram, pois a construção de "novos espaços econômicos", ou espaços "alternativos", varia de acordo com o contexto político, os atores sociais e a história de cada território ao qual estão vinculadas (CASSOL; SCHNEIDER, 2015).

As AFNs são, ainda, espaços em que ocorre ação política e em que a produção alimentar é "desfetichizada" (COCHOY, 2004). Assim, os consumidores têm, não somente o direito de conhecer a origem do alimento, através da rotulagem, mas também a oportunidade de participação mais ativa no processo de produção e abastecimento, compartilhando conhecimentos e práticas com outros consumidores e com pequenos produtores (PORTILHO, 2009).

Goodman e DuPuis (2002) mostram que tanto a produção quanto o consumo alimentar se baseiam em redes de conhecimento mutuamente determinadas. Assim, de um lado, agricultores lutam para construir e manter sistemas de conhecimento agrícola alternativos, enquanto, de outro, consumidores, com seus valores, receios e práticas, se mobilizam para construir e manter sistemas de conhecimento alimentar alternativos. Lutam para ter mais agência sobre a origem da comida que trazem para suas casas. A comida passa a ser vista, então, como uma arena de contestação de conhecimentos e de práticas agrícolas e alimentares.

Enquanto alguns consumidores participam de movimentos organizados, outros participam através da compra (*buycott*)[71] ou da não compra (boicote) (PORTI-

71 Carneiro (2012) mostra que, no caso da Rede Ecológica/RJ, por ela pesquisada, a ideia de "participação

LHO, 2009). Para isso, a visão da política precisa ser ampliada para além do sentido tradicional das ações coletivistas em movimentos organizados para incluir, por exemplo, formas não institucionalizadas de ação política, como o consumo político (STOLLE *et al.*, 2005; BARBOSA *et al.*, 2013).

Assim, do lado dos consumidores, as demandas de conhecimento sobre a origem dos alimentos vão além da tentativa de desfetichização (através, por exemplo, dos sistemas de certificação) e incluem também a participação em redes de produção de conhecimentos sobre as formas de produção e suas diferentes possibilidades de certificação, em especial aquelas realizadas com a participação dos consumidores (certificação participativa) e as que levam em conta a inclusão de pequenos produtores.

Os estudos sobre as AFNs, portanto, não privilegiam nem a produção nem o consumo, mas buscam construir uma relação simétrica entre os mesmos, o que levaria à superação da abordagem centrada na produção. A conclusão é que a cultura da produção e a cultura do consumo não podem mais ser vistas como categorias "purificadas" (LATOUR, 2012), mas mutuamente constituídas. Da mesma forma, uma nova geração de teóricos das práticas sociais vem pensando as práticas de produção e consumo alimentar como co-determinadas, ou seja, dois "mundos" mutuamente constituídos.

Com relação à polaridade convencional x alternativo, embora tais modelos sejam quase sempre considerados antagônicos, eles operam em um mesmo espaço econômico, interseccionando-se e sobrepondo-se um ao outro. Desse modo, não se pode falar de um modelo alternativo e outro convencional de forma ideal, uma vez que, na realidade, ambos formam redes que se relacionam, se tensionam, se comunicam e até mesmo se justapõem (FONTE, 2010 *apud* CASSOL; SCHNEIDER, 2015).

Redes Agroalimentares Alternativas no Brasil

A construção da Rede Brasileira de Grupos de Consumo Responsável

Desde meados de 2009, o Instituto Kairós[72] vem fomentando a construção da Rede Brasileira de Grupos de Consumo Responsável (GCR).[73] Para classificar um gru-

---

através da compra" é considerada, por seus associados, limitada.

72 O Instituto Kairós é uma organização sem fins lucrativos fundada em 2000 que atua, desde 2005, na articulação de organizações coletivas de consumidores. Para mais informações, acesse <http://www.institutokairos.org.br>. Acesso: 7 fev. de 2017.

73 "Grupo de Consumo Responsável" é a denominação utilizada pelo Instituto Kairós para aquilo que a literatura tem chamado de redes agroalimentares alternativas. Ao usar a noção de consumo responsável, o Kairós, além de fomentar este tipo de iniciativa, contribui para a criação de um *framework* (tanto para tais grupos quanto para o debate em geral) que estimula a percepção do consumo como forma de participação e ação política, e do consumidor como um ator importante neste processo. Vale ressaltar que nem todos

po como GCR, o Kairós utiliza a seguinte definição: "grupos de pessoas que decidem organizar-se para comprar determinados produtos, de uma forma diferente da que ocorre no mercado convencional" e "se propõem a transformar seu ato de compra em um ato político, visando à sustentabilidade da própria experiência e ao bem-estar do planeta" (KAIRÓS, 2011, p. 9-11). O consumo responsável é considerado, portanto, uma possibilidade de intervenção do consumidor na cadeia produtiva.

A primeira ação realizada pelo Kairós foi um mapeamento dos GCRs existentes no Brasil, incluindo informações sobre as motivações, estrutura, produtores, produtos e perfil dos consumidores. Em seguida, iniciou um processo de mobilização dos mesmos, através da organização de oficinas e encontros com representantes dos grupos mapeados.[74] Interessante notar que os técnicos do instituto não atuam apenas na mobilização e treinamento, mas também em reflexões teóricas sobre a conformação de AFNs (MASCARENHAS *et al.*, 2014).

Se considerarmos o levantamento feito por Ferreira (2015), com base em documentos do Kairós,[75] temos 23 AFNs no país, distribuídas em 20 cidades, de 10 estados (SC, MT, MS, SP, RJ, MG, BA, RN, CE e AM). Ao acompanhar o trabalho do Instituto Kairós e de alguns GCRs,[76] a autora mostrou a existência de diferentes trajetórias, processos e dinâmicas dos grupos envolvidos, conforme será visto adiante.

Especificidades, sociogênese e arranjos institucionais

As redes brasileiras, embora possam ser caracterizadas como um novo movimento social econômico (GENDRON *et al.*, 2009; PORTILHO, 2009), se assemelham mais a um movimento social clássico que atualiza suas pautas e estratégias de luta. A maioria dos grupos parece ter surgido na esteira dos movimentos de contestação

---

os grupos mapeados e mobilizados pelo Kairós se autodefiniam através da noção de consumo responsável. Entretanto, após a participação nos eventos, incorporam paulatinamente esta nomenclatura, conceito e estratégia política. Exemplo disso é o Movimento de Integração Campo-Cidade (MICC/SP), estudado por Ferreira (2016).

74 O financiamento de parte destas ações ocorreu por meio de Editais Públicos da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Uma das atividades (I Oficina de Práticas de Comercialização para Grupos de Consumo Responsável) foi realizada em parceria com a Capina, uma organização sem fins lucrativos fundada em 1988.

75 Os documentos utilizados foram: "Levantamento do perfil dos Grupos de Consumo no Brasil", publicado em 2010, onde foram identificados 17 grupos; Cartilha "Organização de Grupos de Consumo Responsável", publicada em 2011, onde o número foi atualizado para 22 grupos; Relatório Final do II Encontro Nacional de GCR, realizado em 2013, onde estiveram presentes 17 grupos; Apostila da I Oficina de Comercialização para GCR, realizada em 2014, onde estiveram presentes 19 grupos. Todos os documentos estão disponíveis no site do Instituto Kairós (Disponível em <http://www.institutokairos.org.br>. Acesso: 7 fev.de 2017).

76 Ferreira (2015) acompanhou de perto as atividades de dois GCRs: a Rede Ecológica, do Rio de Janeiro/RJ, e o Movimento de Integração Campo Cidade, de São Paulo/SP.

e lutas éticas ligadas à reforma agrária, assentamentos, desenvolvimento rural, permanência do homem no campo, cooperativas de produtores agrícolas, agricultura familiar e segurança alimentar, entre outros. No entanto, envolveu-se com questões contemporâneas, como sustentabilidade, agroecologia, economia solidária e *local food*, e adotam o consumo político como estratégia de luta (FERREIRA, 2015).

O Movimento de Integração Campo-Cidade (MICC/SP) é um bom exemplo. Ligado originalmente à Pastoral da Terra, ao MST e às lutas pela reforma agrária durante o período da redemocratização, o MICC se aproximava do conceito de *civic agriculture*, proposto por Lyson (2004), em que a crítica ética, relacionada às agendas clássicas dos movimentos sociais, está mais fortemente presente. No entanto, a partir de 2010, o MICC começa a participar das ações do Instituto Kairós e renova sua agenda, incorporando a estratégia do consumo responsável.

Além disso, as redes brasileiras se mostram críticas quanto ao que consideram uma elitização do consumo de alimentos orgânicos,[77] e buscam mobilizar e alcançar também consumidores de baixa renda.[78]

Observamos, no caso brasileiro, uma forte aproximação das redes agroalimentares alternativas com movimentos de economia solidária, seja pela forma como se autodenominam,[79] seja por sua forma de organização baseada na autogestão, ou ainda por nascerem diretamente de movimentos de economia solidária, como é o caso da Rede Moinho/BA.

Ainda que se verifiquem práticas espontâneas oriundas da sociedade civil organizada, o Estado brasileiro tem tradição de apoio e financiamento de algumas iniciativas, incluindo orientação técnica e operativa dos produtores e a própria organização das redes, através, por exemplo, de Editais Públicos da SDT/MDA e da SENAES/TEM.[80]

Quanto à sociogênese, os estudos sobre os GCRs brasileiros consultados (CARNEIRO, 2012; CORDEIRO, 2014; GUILHERME, 2014; MASCARENHAS et

77 Goodman e DuPuis (2002) mostram que a forma como a classe média escolhe ou adota a dieta orgânica pode, muitas vezes, ignorar outros atores, como pequenos produtores e consumidores de baixa renda. Isso, no entanto, não significa negar o aspecto político do movimento de orgânicos, uma vez que a classe média é apenas uma de suas vozes e, ao expressar agência no consumo, torna-se parte das políticas da alimentação. Assim, ações do consumidor, mesmo que "de classe média", são vistas como políticas por exercitarem a capacidade de agir e afetar a forma futura das sociedades.

78 O MICC/SP é, novamente, o melhor exemplo de tentativa de popularização do alimento orgânico, pois mobiliza e comercializa para diversos perfis de consumidores, sobretudo os consumidores das classes populares (FERREIRA, 2016).

79 No texto de apresentação disponível em seu site, a Rede Ecológica/RJ informa que "é um movimento social que visa a fomentar o consumo ético, solidário e ecológico". Disponível em: <www.redeecologicario.org>. Acesso: 7 fev. de 2017.

80 Esta afirmação diz respeito a observações e dados coletados por Ferreira (2015). Diversas mudanças políticas e governamentais em curso deixam dúvidas quanto à pertinência desta afirmação posterior ao período estudado pela autora.

al., 2014; RÊGO, 2014; FERREIRA, 2015) nos possibilitam inferir que estes são conformados a partir de quatro diferentes origens: 1) produtores, como no caso do Grupo de Consumidores do Benfica/CE, que surgiu em 2010, de forma independente, liderado por um grupo de produtores de alimentos agroecológicos; 2) movimentos sociais do campo, como no caso do MICC/SP, surgido a partir da necessidade de viabilizar a comercialização da produção de assentamentos de reforma agrária; 3) movimentos de Economia Solidária, como no caso da RedeMoinho/BA, que se caracteriza como um empreendimento econômico solidário e comercializa produtos de diversas cooperativas de produtores do interior da Bahia; e 4) consumidores urbanos, como é o caso da Rede Ecológica/RJ, na qual estes se organizaram e estruturaram a compra direta e coletiva de alimentos orgânicos, com objetivo de apoiar pequenos produtores e acessar alimentos considerados mais saudáveis.

Além das já mencionadas atividades de mapeamento e mobilização, outra importante contribuição do Kairós refere-se a uma proposta de tipificação dos GCRs de acordo com os tipos de arranjos e estruturas que viabilizam o mercado e a conexão entre os atores: as redes singulares e as capilares.

No caso dos GCRs estruturados em redes singulares, os produtos são transportados até uma unidade gestora, onde um coletivo de consumidores[81] atua na gestão e posterior distribuição dos mesmos aos demais membros que os encomendaram previamente (há casos de entrega nos domicílios e de retirada pelos próprios consumidores nos pontos de retirada). No caso dos GCRs estruturados em redes capilares, os produtos são transportados até a unidade gestora, onde o coletivo de consumidores distribui os mesmos aos diversos núcleos de consumidores existentes que, finalmente, os redistribui aos demais membros (igualmente, há casos de entrega nos domicílios e de retirada pelos consumidores). Neste caso, a gestão é mais descentralizada e subdividida em gestão da rede e gestão do núcleo. Os núcleos possuem distintos graus de autonomia em relação ao grupo como um todo (CARNEIRO, 2012; FERREIRA, 2015).

De acordo com a análise de Carneiro (2012), a relação entre os gestores dos GCRs e os produtores se mantém muito parecida nas duas estruturas. No entanto, a relação entre consumidores e produtores parece mais próxima nas redes singulares, uma vez que grande parte dos consumidores são, também, gestores. As redes capilares tendem a prevalecer nos grandes centros urbanos, pois este arranjo parece mostrar-se mais adequado ao ritmo de vida destas áreas.

81 A gestão de um GCR costuma ser feita por um grupo de consumidores, conjugando trabalho voluntário e remunerado, chamado unidade gestora. Este coletivo, formado por todos os membros do GCR ou por partes do mesmo, se relaciona diretamente com os produtores (CARNEIRO, 2012).

Considerações finais

Neste capítulo, mostramos, mesmo que resumidamente, alguns aspectos importantes dos debates acadêmicos sobre AFN. Para finalizar, gostaríamos de sistematizar alguns pontos e apontar possíveis agendas de pesquisa.

Impossibilitadas de aprofundar todos os enfoques teóricos utilizados nos estudos sobre AFN, nos detemos em dois deles: a teoria dos regimes alimentares e a politização do consumo.

A teoria dos regimes alimentares parece apresentar limites para a análise das AFNs, pois está situada, predominantemente, no campo da produção e distribuição de alimentos, ou da regulação do sistema agroalimentar. Assim, deixa lacunas no que se refere à compreensão das transformações na cultura alimentar e do papel dos consumidores, que ganhariam maior protagonismo no chamado terceiro regime agroalimentar. Finalmente, a teoria parece considerar as AFNs como experimentações típicas de períodos de crise e transformação, em oposição aos mercados *mainstream*, com pouca possibilidade de agência na construção de novos mercados, processos e estruturas próprias de governança. A teoria da politização do consumo, por outro lado, tem a vantagem de levar em conta os consumidores, cujos valores e práticas são importantes para construir e manter sistemas alimentares alternativos. Esta discussão mostra a necessidade de um *framework* analítico que integre produção e consumo, mercado convencional e alternativo.

O Instituto Kairós tem sido a principal entidade articuladora das experiências brasileiras de AFN, realizando atividades de mapeamento, mobilização e treinamento de seus membros, além de atuar na produção de pesquisas e na construção e consolidação da Rede Brasileira de Grupos de Consumo Responsável.

Embora seguindo uma tendência internacional, com 23 GCRs ativos em 2016 e caminhando para a consolidação de uma rede nacional, a exemplo da Retegas italiana, apontamos algumas especificidades das AFNs brasileiras, entre elas o fato de que se envolvem com as condições sociais de pequenos produtores agrícolas e com a proposição de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, agroecologia e segurança alimentar.

Mostramos que as redes brasileiras têm sua sociogênese associada a quatro tradições de ativismo: os produtores ou cooperativas, os movimentos sociais do campo, os movimentos de Economia Solidária e os consumidores urbanos. Mostramos, ainda, que a tipificação das redes brasileiras, proposta pelo Instituto Kairós, em singulares e capilares, de acordo com os arranjos institucionais adotados, é uma perspectiva interessante, sendo necessária uma agenda de pesquisa que aprofunde e levante mais dados sobre esta proposta. Do ponto de vista da almejada aproximação e simetria entre produtores e consumidores, as redes singulares parecem cumprir melhor este papel, embora as capilares sejam mais adequadas para grandes centros urbanos.

Ainda que partindo de distintos contextos históricos, sociais e econômicos, e organizando-se em diferentes formatos de governança, as AFNs brasileiras possuem elementos comuns, como a busca de maior aproximação entre produtores e consumidores, a sustentação de laços de solidariedade entre eles e a adoção do consumo político como estratégia de participação e construção de mercados.

As pesquisas sobre as AFNs nos permitem construir pontes entre os estudos dos sistemas agroalimentares e a sociologia da alimentação, enfatizando a comida como arena de contestação e de lutas por conhecimento, envolvidas na produção e no consumo alimentar.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, E. O ativismo alimentar na perspectiva do locavorismo. *Ambiente & Sociedade*, v. XVIII, n. 3, 2015, p. 81-98.

BARBOSA, L. Tendências da alimentação contemporânea. *In*: Pinto, M. L.; Pacheco, J. K. (Orgs.). *Juventude, consumo e educação 2*. Porto Alegre: ESPM, 2009, p. 15-64.

_____. A Ética e a Estética na alimentação contemporânea. *In*: Cruz, F. T.; Matte, A.; Schneider, S. (Orgs.). *Produção, consumo e abastecimento de alimentos*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016, p. 95-123.

BARBOSA, L.; PORTILHO, F.; DUBEUX, V.; WILKINSON, J. Trust, participation and political consumerism among Brazilian youth, *Journal of Cleaner Production*, v. 63, 2013, p. 93-101.

BECK, Ü. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: Giddens, A. *et al*. (Orgs.). *Modernização reflexiva*: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997, p. 11-71.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, È. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BUTTEL, F. Nature's place in the technological transformation of agriculture: Somo reflections on the recombinant BST controversy in the USA. *Environment and Planing A,* v. 30, issue 7, jul. 1998, p. 1151-1163.

BURCH, D.; LAWRENCE, G. Towards a third food regime: behind the transformation. *Agriculture and Human Values*. Springer Science, v. 26, 2009, p. 267-279.

CANCLINI, N. G. *Consumidores e cidadãos – Conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

CARNEIRO, C. B. M. *Compras Coletivas de produtos orgânicos e participação po-*

lítica: um estudo de caso da Rede Ecológica (RJ). 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – UFRRJ/CPDA. Rio de Janeiro, 2012.

_____; PORTILHO, F. "Causumers" – o perfil dos consumidores de produtos orgânicos da Rede Ecológica (RJ). *In*: *Anais do VI Encontro Nacional de Estudos do Consumo*. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos do Consumo, 2012.

CASTAÑEDA, M. *Ambientalização e politização do consumo e da vida cotidiana: uma etnografia das práticas de compra de alimentos orgânicos em Nova Friburgo/RJ*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, 2010.

CASSOL, A.; SCHNEIDER, S. Produção e consumo de alimentos: novas redes e atores. *Lua Nova*, v. 95, 2015, p. 143-177.

CHMIELEWSKA, D. *et al*. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes orientadas ao mercado: Estudo de caso no estado de Sergipe. *In*: *Texto para Discussão*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Ministério do Trabalho e Emprego, n. 1510, set. 2010. Brasília, IPEA: MTE, 2010.

COCHOY, F. Por uma sociologia da embalagem. *Revista Antropolítica*, v. 17, 2004, p. 69-96.

CORDEIRO, E. F. *Sistemas Alimentares Alternativos: o papel dos circuitos curtos de comercialização de produtos agroecológicos em Florianópolis, SC*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Agrárias) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014.

ECHEGARAY, F. Hacia la politización del consumo en Brasil? Repensando el consumo ético desde la cultura política. *Ambiente e Sociedade*, v. XIII, 2010, p. 383-400.

FERREIRA, I. L. *Redes alternativas de produção e consumo de alimentos: estudo de caso do Movimento de Integração Campo-Cidade (MICC/SP)*. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, 2015.

FREITAS, A. *Aliança entre Movimentos Ambientalistas e de Consumidores: o caso da Campanha por um Brasil Livre de Transgênicos*. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, 2011.

FRIEDMANN, H. Discussion: moving food regimes forward: reflections on symposium essays. *Agriculture and Human Values*. Springer/Science, v. 26, 2009, p. 335-344.

GENDRON, C.; BISAILLON V.; RANCE, A. I. O.. The institutionalization of Fair Trade: more than a degraded form of social action. *Journal of Business Eth-*

ics, v. 86, issue 1, Supplement, 2009, p. 63-79.

GIDDENS, A. A vida em uma sociedade pós-tradicional. *In*: GIDDENS, A. *et al*. *Modernização reflexiva*: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997, p. 74-133.

GOODMAN, D.; DUPUIS, E. M. Knowing food and growing food: beyond the production-consumption debate in the sociology of agriculture. *Sociologia Ruralis*, v. 42, issue 1, jan. 2002, p. 5-22.

GOODMAN, D.; DUPUIS, E. M.; GOODMAN, M. K. *Alternative Food Networks – Knowledge, Practice and Politics*. Nova York: Routledge, 2012.

GUILHERME, N. O. S. "Nos unimos para consumir diferente": o consumo de orgânicos na Feira Agroecológica do Benfica. *Anais do VII Encontro Nacional de Estudos do Consumo. Grupo de Estudos do Consumo*. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos do Consumo, 2014.

INSTITUTO KAIRÓS. *Caminhos para a prática do consumo responsável – Organização de Grupos de Consumo Responsável*. São Paulo: Instituto Kairós, 2011.

LATOUR, B. *Reagregando o social – Uma introdução à Teoria do Ator-Rede*. Salvador/Bauru, Edufba/Edusc, 2012.

LIEN, M. E. The Politics of food: an introduction. *In*: LIEN, M. E.; NERLICH, B. (Orgs.). *Politics of food*. Oxford, New York: Berg, 2004, p. 1-17.

LYSON, T. A. *Civic Agriculture – Reconnecting Farm, Food and Community*. Massachusetts: University Press of New England, 2004.

MASCARENHAS, T. S.; GONÇALVES, J.; BENSADON, L. S. A atuação dos grupos de consumo responsável no Brasil: expressões de práticas de resistência e intercâmbios em rede. *Anais do VII Encontro Nacional de Estudos do Consumo*. Rio de Janeiro, Grupo de Estudos do Consumo, 2014.

McMICHAEL, P. A food regime genealogy. *Journal of Peasant Studies*, v. 36, 2009, p. 139-169.

PLOEG, J. D. van der. *Camponeses e Impérios Alimentares – Lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008.

PORTILHO, F. Novos atores no mercado: movimentos sociais econômicos e consumidores politizados. *Revista Política e Sociedade*. Dossiê Sociologia Econômica, v. 8, n. 15, 2009, p. 199-224.

_____. Self-attribution of responsibility: consumers of organic foods in a certified street market in Rio de Janeiro/Brazil. *Etnográfica*, v. 14, n. 3, out. 2010, p. 549-65.

_____; CASTAÑEDA, M.; CASTRO, I. R. A alimentação no contexto contemporâneo: consumo, ação política e sustentabilidade. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v..16, n. 1, 2011, p. 99-106.

_____; BARBOSA, L. A Adesão à "causa" rural e da agricultura familiar por con-

sumidores e seus movimentos organizados. *In*: Marques, F. C.; Conterato, M. A.; Schneider, S. (Orgs.). *Construção de mercados para a agricultura familiar*: desafios para o desenvolvimento rural. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016, p. 251-273.

RÊGO, D. F. *A natureza da comercialização na economia solidária: a contribuição dos Grupos de Consumo Responsável*. Dissertação de Mestrado, UFBA, Salvador, 2014.

RUDY, K. Locavores, Feminism, and the Question of Meat. *The Journal of American Culture*, v. 35, n. 1, 2012, p. 26-36.

STOLLE, D.; HOOGHE, M.; MICHELETTI, M. Politics in the supermarket: political consumerism as a form of political participation. *International Political Science Review*, v. 26, n. 3, 2005, p. 245-269.

WARDE, A. *The practice of eating.* Cambridge: Polity Press, 2016.

WILKINSON, J. Sociologia econômica e funcionamento dos mercados: inputs para analisar micro e pequenos empreendimentos agroindustriais no Brasil. *Ensaios FEE*. Porto Alegre, v. 23, n. 2, 2002, p. 805-825.

_____. *Mercados, redes e valores*. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

_____. Distintos enfoques e debates sobre a produção familiar no meio rural. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, n. 2, jul. 2000, p. 14-19.

Desafios para os BRICS: multipolaridade, nova arquitetura econômica internacional e sustentabilidade ambiental

Jorge O. Romano
Gerardo Cerdas Vega

Introdução

A emergência dos BRICS (sigla formada pelas letras iniciais do Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) como um bloco atuante na geopolítica mundial surge no âmbito das reuniões do Grupo dos 20 (G-20) e tem por propósito questionar a concentração de poder nos organismos multilaterais, assegurada há mais de 50 anos às principais potências que ganharam a Segunda Guerra Mundial. A atual importância econômica dos BRICS lhes dá legitimidade para pleitear a reforma do sistema regulatório internacional e o assento nos espaços de decisão desses organismos.

No entanto, desde sua origem os BRICS enfrentaram a resistência dos representantes do antigo "*establishment* do Norte", preocupados até certo ponto com a possibilidade de que o bloco efetivamente se constitua como uma força que conteste (embora em grau mínimo) a ordem comandada pelo Norte. Seus representantes procuram minar os BRICS, apontando suas supostas falhas e incapacidades para atuarem como líderes em uma ordem multipolar.

Por outro lado, para grande parte das sociedades civis que integram o bloco e para a maioria das respectivas populações desses países, os BRICS continuam a ser um projeto distante, no máximo uma iniciativa derivada do interesse de governos e empresários com pouca ou nenhuma conexão efetiva com as realidades locais e regionais, nem um quadro institucional que favoreça o diálogo entre os diversos povos destes países de dimensões continentais. Tudo isto apesar da retórica dos líderes e dos ministros de Estado que se reúnem uma vez por ano com agendas intensas

e lideram vários mecanismos de cooperação e de institucionalização do bloco, especialmente o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e o Arranjo de Reserva Contingente (CRA) criados em 2014.

À medida que a crise global se aprofunda e atinge o coração de países como o Brasil e a Rússia, pouco parece ter sido realizado em termos de impactos reais e significativos dos BRICS como uma força coletivamente capaz de enfrentar os efeitos deletérios da recessão global que prevalece desde 2008. Nem mesmo a própria China pode ser considerada segura dos impactos da crise, apesar de suas enormes reservas monetárias e seu vasto mercado interno ainda em expansão.

Nesse sentido, no contexto de 8a Cúpula oficial do bloco (realizada na Índia, entre 15 e 16 de outubro de 2016) e da mudança de governo no Brasil que vai contra essa estratégia de construir um sistema multipolar, ampliar o debate sobre os BRICS e sobre o que podemos (ou não podemos) esperar dele é uma tarefa politicamente relevante. Em que medida os BRICS, além da retórica oficial – por meio de suas propostas de multipolaridade, da dinâmica de suas economias e da operacionalização de seu Novo Banco de Desenvolvimento – tem contribuído ativamente para a construção de um mundo mais equitativo e sustentável?

A difícil busca por um mundo multipolar através dos BRICS

A primeira metade do século XX testemunhou a exacerbação das revoltas contra a dominação imperialista na Ásia e na África, que resultaram na independência indiana, por um lado, e na descolonização da África, por outro, especialmente a partir da década de 1940. A descolonização da África é um dos processos políticos mais complexos e notáveis do século XX, com a consequência direta de um aumento significativo no número de nações soberanas que aderiram às Nações Unidas, estabelecidas no final dessa década. Por outro lado, cabe lembrar o complexo processo de estabelecimento da República da China (1912-1949) que derivaria na consolidação de um novo poder e na emergência da República Popular da China, a partir de 1949.

Nesse sentido, um dos fenômenos mais notórios do período que brevemente estamos lembrando, foi o surgimento de um bloco de nações periféricas, algumas recém-criadas, que conformaram progressivamente uma aliança de países "não-alinhados" em relação aos dois grandes blocos adversários artífices da Guerra Fria. O surgimento do "Terceiro Mundo", como veio a ser conhecido o grupo heterogêneo de nações não diretamente incluídas na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou no Pacto de Varsóvia (que seriam chamados de "Primeiro" e "Segundo" mundos), deve muito à realização da Conferência de Bandung na Indonésia (1955),

que marcou o surgimento do que veio a ser chamado de "Sul" como uma força significativa nos assuntos internacionais, em oposição ao "Norte", estabelecendo mais uma clivagem da divisão geopolítica mundial e, fundamentalmente, reclamando um lugar próprio para esse conjunto de nações, até então, em larga medida, subjugadas pelo regime colonial.

A Conferência de Bandung, que contou com a participação de 29 países (entre eles a Índia e a China, atuais membros dos BRICS), foi de fato o início simbólico de um profundo processo de reestruturação geopolítica que favoreceu o estabelecimento do Movimento dos Países Não Alinhados (NAM, 1961), bem como do Grupo dos 77 (ou G-77) e da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 1964). Esses países começaram então a competir pelo significado do discurso do desenvolvimento, trazendo ambiciosas propostas de reforma do regime internacional (embora sem romper com ele), cuja expressão mais eloquente foi formulada na década de 1970 pela assim chamada "Nova Ordem Econômica Internacional", apresentada e defendida por dentro do sistema das Nações Unidas, em cuja assembleia geral os países periféricos se reconheceram como uma maioria atuante. Esta proposta veio acompanhada de resoluções para redefinir os "direitos e deveres" dos Estados em busca da renegociação de uma ordem mundial mais justa, equilibrada e favorável ao desenvolvimento das nações mais pobres e a um plano de ação concreto para materializar as iniciativas.

Em retrospectiva, é claro que as propostas de reforma do sistema internacional defendidas pelos países em desenvolvimento na década de 1970 (incluindo aqueles que agora fazem parte dos BRICS) apresentaram questões que gradualmente surgiram do debate. Mesmo quando essas propostas não estavam buscando uma ruptura com a ordem existente, mas apenas mudanças, por assim dizer, em termos redistributivos (redistribuição de poder, conhecimento, recursos), elas eram bastante abrangentes. Não só por incluir uma ampla gama de questões, mas, sobretudo, por agregar um conjunto muito maior de países unidos em torno de metas comuns.

Por exemplo, tomando o caso da Resolução nº 3201 da Assembleia Geral das Nações Unidas, adotada em 1974, pode-se inferir que temas como a denúncia do neocolonialismo, da ocupação estrangeira, da discriminação racial e da desigualdade econômica ocuparam um lugar importante. Afirmou-se nesse documento, de forma decisiva, que:

> *It has proved impossible to achieve an even and balanced development of the international community under the existing international economic order. The gap between the developed and the developing countries continues to widen in a system which was established at a time when most of the developing countries did not even exist as independent States and which perpetuates inequality.* (ONU, 1974: 3)

As demandas e propostas abarcaram temas como o papel dos Estados na gestão e exploração dos recursos naturais, incluindo o direito de nacionalizar esses recursos e tirá-los do controle das multinacionais; a questão (como nos tempos atuais) do preço justo das matérias-primas; uma reforma abrangente do sistema monetário internacional que assegurasse o fluxo de recursos financeiros para os países mais pobres e uma ênfase significativa no papel da cooperação internacional, levando em conta a interdependência econômica global.

Mas toda essa mobilização não produziu os resultados esperados pelos países do Terceiro Mundo. A década de 1980 trouxe consigo a hegemonia neoliberal, levando os países do Sul a uma "década perdida" (especialmente na América Latina e África) e reafirmando a hegemonia do Norte (particularmente dos EUA) internacionalmente. O Movimento dos Não-Alinhados perdeu grande parte da sua força, as Nações Unidas foram à deriva sem discussões estruturais substanciais sobre o desenvolvimento[82] e as agências que trabalharam no passado como ressoadores das demandas do Sul, em especial a UNCTAD e o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), perderam peso político.

Por muitos anos, parece que as alternativas desafiadoras à dominação do Norte tinham terminado e que os países do Sul tiveram que conformar-se com a unipolaridade que emergiu com o fim da Guerra Fria. Diante desse contexto, qual é o significado dos BRICS para a reconfiguração da geopolítica global? Em que medida esse bloco recupera o legado das aspirações históricas do Sul e quais são as inovações que traz, considerando os caminhos desiguais de seus países membros nas relações internacionais? Os BRICS contribuíram efetivamente, além do discurso oficial, para a construção de um mundo multicêntrico? Além disso, os BRICS representam uma alternativa civilizadora, no contexto do colapso social e ambiental produzido pelo capitalismo globalizado?

Historicamente, o Sul construiu alianças e reivindicou plataformas que assumiram uma divisão clara entre o Norte e eles, entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, entre industrializados e exportadores de matérias-primas, e assim por diante. Com base nesse ponto de partida, propostas de reforma, como a Nova Ordem Econômica Internacional, apelaram para mudanças orientadas pela definição de termos de troca mais equitativos, transferência de tecnologia e pleno respeito pela autodeterminação e soberania nacional, entre outras questões centrais. Mas os BRICS não são sinônimo do que poderíamos chamar de 'Sul'. Mesmo compartilhando histórias coloniais, temos no bloco um país como a Rússia, até recentemente o epicentro de uma superpotência mundial. Temos a China e a Índia, com histórias

82 Apesar de os anos 1990 terem trazido um conjunto de questões e preocupações relacionadas com o meio ambiente dentro da ONU, este debate veio sem um questionamento mais profundo das desigualdades entre as nações do Norte e do Sul.

milenares e populações nacionais que representam cerca de um terço da população da Terra, sendo a China também a segunda maior economia global. Temos o Brasil e a África do Sul, países que lutam entre um passado autoritário, a democratização, a inclusão social e um futuro incerto... Que tipo de plataforma pode surgir deste conjunto de nações?

A Declaração Conjunta dos Chefes de Estado da primeira Cúpula BRIC em 2009 (ainda sem a África do Sul) apresentou como a plataforma programática do bloco os seguintes pontos centrais:

- uma exigência de reforma das instituições financeiras internacionais;
- reafirmação das regras comerciais multilaterais definidas na OMC;
- uma reforma abrangente das Nações Unidas;
- o estabelecimento de uma estrutura de forças multicêntricas para a governança global, cuja base seria o G-20.

Questões mais antigas, como a transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento e o papel da cooperação internacional entre o Norte e o Sul, ainda ocupam um lugar (embora visivelmente reduzido), juntamente com a inclusão na agenda de sustentabilidade ambiental, segurança alimentar e eficiência energética.

No entanto, parece que os BRICS estão defendendo um multilateralismo ainda mais fraco do que os países do Sul promoveram no passado, criando assim um novo "clube de elite" e deixando de lado qualquer espaço de impacto real na tomada de decisão pela maioria desses países.

Se, por um lado, a agenda dos BRICS busca estabelecer o diálogo e a transparência no regime internacional, por outro, ela parece uma reafirmação dos valores do projeto em curso de globalização, que só exigiria, de acordo com a compreensão dos governos envolvidos, a expansão dos atores-chave e dos cenários nos quais as decisões são efetivamente tomadas para incluir aqueles países considerados como "emergentes", ou seja, importantes demais como para não ser tomados em conta. E o resto?

Comparado com o discurso do Sul na década de 1970, que já não propunha uma ruptura sistêmica, o discurso dos BRICS parece ainda menos radical e eficaz na construção de um mundo multipolar diferente do que evoluiu no passado recente.

Os limites dos BRICS em termos de desafiar a arquitetura econômica financeira internacional

É preciso um olhar atento sobre a potencialidade real dos países dos BRICS para desafiar a arquitetura econômica e financeira global, da qual são uma parte central. Os BRICS vieram a se configurar como um bloco formal apenas em 2009, pouco depois de deflagrada a crise financeira nos Estados Unidos, de maneira que

em parte eles são uma tentativa de enfrentar essa crise que, num primeiro momento, não atingiu de forma significativa suas economias. O fato de a crise ter tido seu epicentro nos Estados Unidos e na Europa abriu espaço para um questionamento da ordem financeira global. No entanto, essa ordem é muito mais do que seus órgãos e representantes visíveis, sendo suas ramificações profundas e complexas e envolvendo todo o sistema de produção, comércio e fluxos de capital em escala mundial. Assim, é importante entender que a crítica e a demanda de reforma dos BRICS se inserem dentro do próprio sistema, tentando estabelecer uma nova configuração do balanço de forças por dentro dele.

Os países dos BRICS possuem uma importante característica em comum: a de terem importantes mercados internos, que foram capazes de sustentar processos de industrialização baseados primordialmente na expansão de suas capacidades produtivas e do consumo, em especial porque esse potencial foi reforçado por intervenções estatais estratégicas. De fato, países como Rússia, China, Brasil e Índia já passaram por intensos processos de industrialização induzida pelo Estado (com características específicas em cada caso), especialmente no pós-Segunda Guerra, buscando romper com a dependência das matérias-primas e do mercado global para garantir seu desenvolvimento sobre as bases de um projeto centrado na ideia de nação autônoma e soberana. As tentativas de construir economias industrializadas de base nacional avançaram significativamente em todos esses países, fosse dentro de uma ordem capitalista ou socialista, sobre a base da coletivização e/ou modernização de sua base agrícola. Mas cabe observar que todo esse esforço não lhes garantiu a esperada autonomia com relação ao mercado internacional, especialmente o mercado de capitais, como ficou claro a partir dos anos 1970 e 1980, quando as tentativas de industrialização em alguns casos mostravam limites estruturais significativos.

Não podemos agora entrar em detalhes, mas é muito importante observar que os países dos BRICS, a despeito das estratégias de industrialização e desenvolvimento autônomo adotadas no passado, foram progressivamente incorporados à lógica da globalização neoliberal desencadeada a partir da década de 1970. Como sabemos, desde aquele momento assistimos a uma transformação dramática do sistema financeiro global, resultado de uma combinação de fatores como a liberalização financeira nas economias industrializadas do Norte e a massiva infusão de liquidez que veio à tona após a quebra unilateral do padrão dólar-ouro por parte dos Estados Unidos, dos choques petroleiros de 1973 e 1979 e pelo crescimento de grandes fundos de investimento e fundos de pensão nos países desenvolvidos,[83] os quais injetaram fabulosas massas de dinheiro no sistema internacional buscando formas de aplicação rentável. Inicialmente esse excesso de recursos foi aplicado nos próprios

83 Os fundos de pensão cresceram como resultado natural da aplicação das poupanças da geração do

países do Norte, mas com a saturação desses mercados, os investidores começaram a mirar as assim chamadas "economias emergentes" que, apesar de serem consideradas como destinos de risco, passaram a ser um dos alvos principais para os capitais ociosos a procura de valorização. Nascia o que, já em meados da década de 1980, Susan Strange batizou de "Casino Capitalism", um vasto e complexo sistema para a mobilidade do capital baseado na especulação e articulado segundo lógicas progressivamente divorciadas da lógica do Estado nação (STRANGE, 1997 [1986]).

A crescente entrada de capitais nos mercados emergentes, incluindo os países dos BRICS, levou a que esses países progressivamente abandonassem as estratégias de industrialização do passado e apostassem em modelos baseados nas exportações para mercados externos, reavivando formas de inserção no mercado internacional que pareciam superadas, por exemplo, no caso do Brasil. A abertura comercial veio da mão das reformas estruturais impostas pelos organismos financeiros multilaterais como condição para o acesso ao financiamento externo (na forma de empréstimos ou de investimento), levando por sua vez à liberalização financeira e a endogenização de todo um conjunto de políticas orientadas à implementação da transição do desenvolvimentismo estadocêntrico para o neoliberalismo de "mercados abertos" apregoado pelos países do Norte como a via para a modernização e o desenvolvimento numa economia global.

Hoje em dia, as economias dos países dos BRICS, incluindo a própria economia chinesa, estão inextricavelmente ligadas à ordem financeira e econômica que pretendem reformar. São extremamente vulneráveis às decisões de investidores estrangeiros que venham a alterar o fluxo de capitais, à queda no preço das *commodities* ou a mudanças de qualquer tipo que impeçam ou diminuam o comércio mundial. A Rússia, o Brasil e a África do Sul dependem largamente de mercados de *commodities* (instáveis e com regras em grande parte fora de seu controle) como soja, petróleo e gás, diamantes e minérios, dentre outras, a despeito de um grande potencial interno em termos de mercado e capacidade industrial ociosa. A China, apesar de ser considerada como a segunda economia global e ser tida por muitos como o epicentro de uma mudança hegemônica de ordem sistêmica, depende em larga medida dos mercados americanos e europeu, hoje em declínio, para a viabilidade de seu bem sucedido modelo *export-led* (eis uma das razões do país ter privilegiado nos últimos anos uma ampliação de seu mercado interno). Os sistemas financeiros de todos esses países, não obstante as tratativas para criar meios de pagamento alternativos (cestas de divisas que incluam o yuan, por exemplo) ainda dependem de transações em dólares e as reservas de seus bancos centrais estão nessa moeda.

"*baby-boom*", amplamente integrada ao mercado de trabalho durante as décadas de 1950 a 1970 e que tinham aplicado parte de seus rendimentos financeiros em fundos de aposentadoria.

Todas essas questões levantam dúvidas sobre até que ponto os BRICS poderão verdadeiramente resistir ao poder das potências do Norte e levar a uma mudança profunda do sistema financeiro internacional. Vejamos rapidamente, nesse marco, a proposta de criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), que seriam as duas medidas centrais até agora idealizadas com esse intuito por parte dos BRICS. Ambas as propostas, já em andamento, tem grande potencial para reconfigurar as relações de poder no sistema internacional.

Contudo, é pouco provável que os executivos nomeados pelos governos para comandar o NDB implementem, de forma efetiva, medidas na contramão da hegemonia neoliberal, no sentido de, por exemplo, privilegiar determinado tipo de investimento mais próximo às verdadeiras demandas dos países pobres. Esses últimos nem sempre se encaixam nas prioridades dos bancos de desenvolvimento do Norte por não serem rentáveis ou, ainda, por serem do interesse para a reprodução do capital. Dentre eles, destacam-se investimentos na ampliação da rede de serviços públicos de saúde e educação, que tantas vezes são negligenciados em favor de portos, rodovias e outros investimentos considerados "produtivos"; ou na reforma dos sistemas tributários, que permitiriam aos governos desses países uma maior taxação sobre o capital e lhes dariam maior autonomia para induzir políticas que beneficiem a maior parte da população. Na medida em que uma parte significativa dos recursos desembolsados pelo NBD poderia ser financiada junto ao mercado internacional de capitais, projetos sociais menos rentáveis desde a ótica desse mercado, ou aqueles que implicassem limitações ao ganho por considerações socioambientais, simplesmente não qualificariam para receber financiamento.

O ACR, por sua vez, mostra uma enorme contradição interna ao ter definido que o Fundo Monetário Internacional (FMI) continue tendo o papel de "prestamista em última instância" para os países do BRICS. Se esse instrumento realmente buscasse contrapor ao poder do FMI outro poder decisório, qual seria o sentido de estabelecer em seu Artigo 5 tamanha autolimitação? Efetivamente, o Artigo 5 do acordo que estabeleceu o ACR[84] determina que até 30% do saque máximo permitido a cada país poderá ser acessado apenas com o aval das outras partes, mas para ter acesso ao 70% restante, o país requerente precisa demonstrar a existência de tratativas com o FMI, com base em condicionalidades (!), para que esse último forneça o financiamento, visando a estabilização de seu balanço de pagamentos. Isso equivale a fazer do ACR uma mera extensão do Fundo Monetário Internacional, além de impor limites à capacidade do NBD ser algo substancialmente diferente do Banco Mundial.

84 Introduzido na legislação brasileira mediante a promulgação do Decreto Executivo no 8.702, de 1/4/2016.

Embora ainda seja prematuro julgar tanto o NBD quanto o ACR, em função de ainda estarem em fase de implementação, esses e outros questionamentos vem à tona e é necessário estabelecer parâmetros de análise que não apenas reproduzam a retórica oficial, em termos de avaliar a verdadeira capacidade que os BRICS terão no futuro para modelar um outro regime financeiro internacional onde o bloco passe a ocupar um lugar relevante junto às potências do Norte e onde as regras permitam uma autonomia maior diante da lógica dos mercados financeiros globalizados. Mas na medida em que os governos dos países dos BRICS continuem a dar suporte a políticas de corte neoliberal, tanto no plano externo quanto interno, eles mesmos terão pouca iniciativa ou capacidade de ir contra a lógica predominante.[85]

Os limites dos BRICS em termos de mudança climática e sustentabilidade ambiental

Sem pretender minimizar a responsabilidade do Norte em relação às mudanças climáticas, não se pode fechar os olhos ao fato de que os países BRICS têm um grande peso nesse processo, e que colocar freios ambientais adequados para a expansão do capital não está entre suas principais características. De fato, China, Índia, Rússia e Brasil estão entre os países que mais contribuem para a emissão de gases de efeito estufa. O relatório "Desempenho das Alterações Climáticas", que avalia o desempenho de 58 países no combate às mudanças climáticas, coloca a Índia na 25ª posição, a África do Sul na 38ª, o Brasil na 43ª, a China na 47ª e a Rússia no 53º lugar. Até mesmo os Estados Unidos fazem melhor, ocupando a posição 34! (GERMANWATCH, 2016)

Por outro lado, no Brasil, 80% do Cerrado e 40% da Amazônia já foram devastados ou degradados como espaço aberto para as grandes culturas de *commodities*, cujo principal destino hoje é a China. Lagos, rios e aquíferos no Brasil, na Índia e na China estão sujeitos a estresse hídrico intenso. Temos casos emblemáticos como o rio São Francisco e o rio Doce no Brasil, que estão quase morrendo como resultado de uma exploração excessiva. Na China, 24.800 lagos cobrem uma área de mais de 80.000 km^2, mas estão seriamente ameaçados: o lago Poyang, o maior do país, enfrenta um colapso comparável ao Mar de Aral, porque sua área diminuiu de 5.200 km^2 em 1950 para pouco mais de 2.600 km^2 em 2003 – e somente 200 km^2 em 2012. As fotografias aéreas mostram o lago Poyang convertido em um deserto. Além disso, 60% dos aquíferos da Índia estão em situação crítica e em 2050 espera-se que 17% da população sofrerá uma escassez geral de água (MARQUES, 2015).

85 Grande parte das ideias nessa seção foi inspirada pelo texto de Chandrasekhar (2016).

Nesse mesmo sentido, a China enfrenta dois grandes desafios: a escassez de água e a poluição. Cerca de 60% dos aquíferos do país estão poluídos e Pequim está ficando sem água. Na planície norte, a qualidade de mais de 70% dos suprimentos de água é inadequada para o contato humano (para não dizer o consumo humano). Entre 1950 e o presente, o número de rios com áreas de influência significativas caiu de mais de 50.000 para apenas 23.000 hoje – ou seja, em pouco mais de seis décadas, quase 27.000 rios desapareceram, dizimados pela irrigação e uso industrial da água. Nos últimos cinco anos, a China e o Brasil enfrentaram as piores secas em 80 anos. Em grande medida, a devastação dos recursos hídricos está associada à poluição industrial e à expansão da agricultura de larga escala, seja ela comandada pelo capital ou pelo Estado. O declínio dos recursos hídricos está associado, em parte, à degradação da terra e à desertificação.

Apesar da retórica oficial dos BRICS sobre fontes de energia renováveis, o caso é que todos esses países estão aumentando, não diminuindo, seu consumo de combustíveis fósseis. Por exemplo, em linha com o fato de que a economia global está experimentando uma regressão ao carvão (desde 2003, um aumento de 45% da produção mundial), verificamos que a China e a Índia são o primeiro e o terceiro maiores produtores mundiais, pois esse combustível responde por 79% e 68% de geração de eletricidade em cada país, respectivamente. Em escala global, as principais reservas de carvão estão concentradas na China, EUA, Rússia, Austrália, África do Sul, Moçambique, Índia, Mongólia e Indonésia. Ou seja, quatro dos cinco países dos BRICS estão entre os principais detentores deste combustível fóssil. Até 2030, espera-se que o carvão irá satisfazer 80% das necessidades energéticas da Índia. O valor estimado das reservas mundiais de carvão é de oito trilhões de dólares e, como afirma uma pesquisa recente: "Para as burocracias e corporações russas, chinesas e norte-americanas, a expectativa de lucrar a curto prazo com os oito trilhões de dólares em que estão avaliadas essas reservas conta mais que argumentos de cunho ambiental". (MARQUES, 2015, p. 257)

Nos debates relativos aos acordos climáticos se expressam também limites, divergências, assim como alguns avanços do posicionamento dos países dos BRICS nas questões da sustentabilidade ambiental. Tomemos, por exemplo, o assim chamado "Acordo de Paris", aprovado durante a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2015, por unanimidade, pelos 196 países membros presentes, em dezembro daquele ano. O acordo, considerado pela mídia como um avanço na construção de um regime de mudanças climáticas, teve como uma das principais inovações o ser baseado num modelo *"bottom-up"* de contribuições nacionalmente determinadas (iNDC, na sigla em inglês), apresentadas voluntariamente pelos países. Por um lado, a natureza legalmente vinculante do acordo demanda que os poderes Executivos e/ou Legislativos de cada país tenham que ratificar os acordos,

abrindo assim a possibilidade de debates públicos com a participação dos diferentes atores da sociedade. Mas, por outro lado, o acordo não garante que os países cumpram com os compromissos assumidos, devido à ausência de reais mecanismos de *enforcement e compliance.* O acordo, assim, não resulta em avanços nesse sentido, somente ressalta a questão de meios de implementação e transparência para o estabelecimento de parâmetros e regras a serem observadas visando a internalização desses compromissos assumidos pelos governos.[86]

Em termos dos principais objetivos de mitigação e adaptação, os resultados do acordo são ambiciosos. O acordo propõe limitar o aquecimento máximo a uma temperatura média bem abaixo de 2°C dos níveis pré-revolução industrial: os Estados se comprometeriam a limitar o aumento de temperatura a 1,5°C. Porém, reunidas as contribuições voluntárias de mitigação (INDCs) oferecidas pelos países, elas apontam para uma temperatura em torno de 2,7°C a mais para 2100, superando amplamente a limitação de 2°C sugerida e a meta de 1,5°C desejada. Também não fica clara a disponibilidade dos recursos institucionais e sobretudo, financeiros para alcançar tanto este objetivo de mitigação, como também o objetivo de aumentar a habilidade do planeta em se adaptar aos efeitos negativos da mudança climática que não puderem ser evitados, necessitando para isso de uma distribuição de recursos mais equitativa entre as iniciativas de mitigação e adaptação. O cenário é de incertezas em termos da real disposição dos países desenvolvidos cumprirem seus compromissos financeiros (US$ 100 bilhões por ano a partir de 2020) assim como da assunção de novas responsabilidades de mobilização de recursos pelos países de renda média (o que inclui os países do BRICS). As discussões colocaram também sérias questões a respeito do papel e da proporção dos recursos públicos e privados nesses compromissos. Enquanto países emergentes com apoio de organizações da sociedade civil defenderam que o financiamento deveria provir fundamentalmente de fontes públicas dos países desenvolvidos, tanto as informações recentes[87] como os resultados do acordo, na prática valorizam o papel dos agentes privados, apontando para mecanismos de alocação de recursos baseados na lógica do mercado, gerando sérios questionamentos sobre a efetividade e caráter do regime estabelecido.

Os países do BRICS, que têm contribuído nos últimos anos cada vez mais no aprofundamento da crise climática e aos quais, consequentemente, caberia um papel de crescente relevância na sua resolução, não têm agido como bloco nas negociações do clima em geral e nas que levaram ao Acordo de Paris em particular. Brasil, África do Sul, Índia e China em 2009, na COP 15 em Copenhague, consti-

86 Os comentários desta parte do capítulo sobre o Acordo de Paris e o papel dos países dos BRICS são baseados principalmente em textos do BRICS Policy Center, citados na bibliografia.

87 Relatório da OCDE aponta que o financiamento privado do clima chegou a 25% do volume de recursos dos países desenvolvidos e destes 75% foram orientados para projetos de mitigação (OCDE, 2015).

tuíram um grupo específico, denominado BASIC que, aproximando-se dos países em desenvolvimento, defende o "direito ao desenvolvimento" – isto é, colocar restrições a metas de mitigação muito ambiciosas que não lhes permitam promover o crescimento econômico e a inclusão social para os seus cidadãos – e o princípio das responsabilidades ambientais comuns porém diferenciadas (todos os países devem trabalhar em prol do meio ambiente, porém as ações específicas devem recair mais sobre os países com economias mais desenvolvidas e potencial tecnológico maior). A Rússia, ainda que defendendo o princípio da "Responsabilidade Comum, porém Diferenciada", alinha-se com os países desenvolvidos no *Umbrella Group*.

Apesar destas aproximações, em termos de mitigação os países não apresentaram grandes convergências nem nas contribuições voluntárias nem nas negociações respectivas. Isto tem a ver com os desafios e oportunidades específicas dos desenvolvimentos nacionais. Por exemplo, Índia, China e África do Sul apresentam uma grande dependência do uso de carvão como fonte de energia, com sérias consequências em termos de emissões de gases. No Brasil as emissões estão fortemente vinculadas à questão do desmatamento e da agricultura. E na Rússia se manifesta o declínio das emissões desde o fim da potência econômica da União Soviética, como também uma grande capacidade de absorção de gases por sua extensa cobertura florestal.

A Índia, cuja responsabilidade em emissões de gases globais foi de 6,1% em 2012 e com 1,91 tCO_2e de emissões *per capita* em 2010, ofereceu a redução progressiva da intensidade de suas emissões por unidade de Produto Interno Bruto (PIB). Especificamente, estabeleceu uma redução de 33% a 35% das emissões por unidade por PIB para 2030 em relação ao nível de 2005. Suas principais ações de mitigação dizem respeito a energia, florestas e agricultura. Para isso procurará atingir em 2030 40% de sua capacidade instalada de energia elétrica por meio de energia renovável, como também criar de 2,5 a 3 bilhões de toneladas de sequestro de carbono.

A China, cuja responsabilidade de emissões globais de gases foi de 22,5% em 2012 e com 7,0 tCO_2e de emissões *per capita* em 2010, estabeleceu metas de mitigação que mantém um crescimento de volume nas suas emissões de gases até 2030 e só a partir dali assume o declínio nessa emissão. Suas principais ações de mitigação são em relação a florestas e agricultura, cidades sustentáveis e energia.

No caso da África do Sul, responsável por 1% das emissões globais em 2012 e com 9,01 tCO_2e de emissões *per capita* em 2010, também como a China estabeleceu metas de mitigação que mantêm o crescimento do volume de suas emissões de carbono (398 $MTCO_2EQ$ em 2025 e 614 $MTCO_2EQ$ em 2030). Suas principais ações de mitigação dizem respeito a energia, indústria, florestas, agricultura e resíduos.

O Brasil, responsável por 3,83% das emissões globais em 2012 e com 6,5 tCO_2e de emissões *per capita* no mesmo ano, se comprometeu com uma contribuição absoluta de redução de emissões de 37% nos gases de efeito estufa em

2025 e em 43% até 2030 para toda a economia. Em termos de emissão *per capita* pretende reduzir também para 6,2 tCO_2e em 2025 e 5,4 tCO_2e em 2030. Suas principais ações de mitigação dizem respeito a florestas, agricultura, energia, indústria e transporte.

A Rússia, responsável por 4,74% das emissões globais em 2012 e com emissões *per capita* de 14,88 tCO_2e em 2010, pretende reduzir as emissões em 25% a 30% até 2030 em relação aos níveis emitidos em 1990. Suas principais ações de mitigação são florestas e agricultura e secundariamente indústria, energia e resíduos.

Estas diferenças nas metas de mitigação criaram dificuldades na articulação dos países durante as negociações, apesar de todos defenderem o princípio das "Responsabilidades Comuns, porém Diferenciadas". Houve divergências no tema central da definição do limite de temperatura. A África do Sul, líder do G-77, defendeu fortemente o limite de 1,5°C. Enquanto China, Brasil e Índia, de forma mais defensiva se alinharam com a meta de 2°C. Durante as negociações, o Brasil mudou de posição, aliando-se a uma coalizão liderada por pequenas ilhas e países europeus que conseguiu incluir a meta de 1,5°C no acordo final.

Também em relação ao tema da adaptação às mudanças climáticas, prioritário para muitos dos países em desenvolvimento e que conseguiu ser finalmente reconhecido nas negociações da COP 21, não houve um posicionamento do bloco. Por exemplo, enquanto Índia e África do Sul defenderam a agenda da adaptação, China e Brasil não se mobilizaram para isso. As contribuições nacionais foram apresentadas, principalmente, por meio dos Planos Nacionais de Adaptação (PNA), nos quais, a partir da construção de cenários, estabelecem-se estratégias visando reduzir a vulnerabilidade, aumentar a resiliência e gerenciar os riscos. Elaborados pelos governos, no caso de Brasil e África do Sul, a elaboração dos planos propiciou consultas públicas procurando envolver a sociedade civil. Apesar destas diferenças é possível identificar ao menos temas comuns nos planos dos países do BASIC: energia, recursos hídricos, agricultura, ecossistemas e saúde.

Embora – como já foi apontado – o acordo não contemple mecanismos efetivos de *enforcement e compliance* e, consequentemente, não há como garantir que os países cumpram os compromissos assumidos, houve certos avanços em termos de monitoramento, reporte e verificação. Em particular cabe destacar o "mecanismo de ambição" que determina que os países revisem suas contribuições nacionais a cada cinco anos, aumentando seus compromissos no corte das emissões de gases de efeito estufa. Os países do BASIC, apesar de divergências - principalmente em relação a prazos de submissão das contribuições - conseguiram defender posições comuns que terminaram prevalecendo na versão final do acordo. Em particular se destacam aquelas sobre o aumento da ambição dos países, levando sempre em consideração as condições nacionais específicas para esse aumento, sem caráter punitivo para quem não consiga atingir

os objetivos que cada país estabeleceu e também a expansão da revisão para além das metas de mitigação, incluindo aspectos como suporte financeiro e tecnológico.

Finalmente no tema do financiamento os países do BRICS defenderam que os países desenvolvidos cumpram com as obrigações assumidas em termos de recursos financeiros e tecnológicos, assim como, em grande medida, manifestaram sua preferência pelo financiamento climático público. Porém, no que diz respeito a suas responsabilidades financeiras, apresentaram divergências. China e Brasil afirmaram que suas contribuições deveriam ser implementadas através da Cooperação Sul-Sul, e que o cumprimento de suas metas de mitigação não estaria condicionado a recursos financeiros provenientes dos países desenvolvidos. Por sua vez, Índia e África do Sul, ressaltaram os investimentos já efetuados, mantendo uma posição próxima as das "Responsabilidades Comuns, porém Diferenciadas", ao mesmo tempo que vincularam algumas de suas contribuições ao recebimento de recursos internacionais.

Em geral, para além das divergências ou dos posicionamentos comuns nas negociações sobre mudança climática, em termos de retórica também, existem limitações e desafios. Nas últimas cúpulas do BRICS e durante a criação do Banco de Desenvolvimento (NDB), foi dada ênfase não só aos recursos energéticos renováveis, mas também à narrativa do desenvolvimento sustentável. No entanto, como as organizações da sociedade civil apontaram criticamente, nem na Declaração da VI Cúpula de Fortaleza (que teve como tema escolhido o "Crescimento Inclusivo: Soluções Sustentáveis"), nem nas resoluções sobre o NDB visando financiar infraestrutura e desenvolvimento sustentável, existe uma definição ou qualificação do significado do termo sustentabilidade. Os limites em termos de inclusão social com sustentabilidade são a questão central e estratégica para o futuro do bloco, pois expõem a natureza do modelo de desenvolvimento dos países membros, baseado em fortes desigualdades sociais e exploração intensiva de recursos naturais. Todos os membros dos BRICS têm taxas de concentração de renda extremamente altas e crescentes, incluindo o Brasil, apesar da redução da desigualdade de renda que ocorreu até recentemente.

Advogando para uma inversão dessa situação de vagueza retórica e de uma prática que gera desigualdades e exacerba a mudança climática, movimentos sociais e organizações de vários países começaram a exigir que o bloco priorize um novo caminho de desenvolvimento, com ênfase na distribuição de renda e riqueza, valorização do trabalho e dos salários e reforço dos direitos da maioria. Ao mesmo tempo, através de formas de regulação social e ambiental para os financiamentos do Novo Banco de Desenvolvimento, essas organizações afirmam que o bloco deve estabelecer limites em seus próprios países à voracidade das empresas que avançam nos territórios e usurpam direitos. A sociedade civil desses países argumenta que os projetos de infraestrutura a serem financiados pelo NDB, em vez de repetir os graves impactos sociais e ambientais cometidos pelos bancos de desenvolvimento nacionais

e internacionais, devem dar prioridade às infraestruturas de habitação, saneamento, saúde, educação, apoio aos sistemas de produção de alimentos e muitas outras necessidades urgentes para conseguir direitos para a maioria da população nos cinco países (MELO, 2014).

Assim, após a Cúpula dos Chefes de Estado do BRICS realizada em Ufa, Rússia (2015), as organizações da sociedade civil reafirmaram a necessidade do NDB facilitar um novo modelo de desenvolvimento, adotando quatro princípios em suas práticas institucionais, e em particular nos seus financiamentos:

1) Promover o desenvolvimento para todos, apoiando um modelo inclusivo, acessível e participativo de acordo com as escolhas das comunidades. A pobreza e a desigualdade devem ser combatidas, eliminadas as barreiras às oportunidades de acesso, respeitados os direitos humanos, as culturas locais e o meio ambiente. Dessa forma, em suas operações, o NDB deve priorizar investimentos transformadores que não sejam restritos a mega-projetos, com foco em infraestrutura social para as populações mais pobres e excluídas, proporcionando acesso a serviços públicos, habitação, educação e florescimento das economias locais.
2) Ser transparente e democrático, garantindo que as informações sob sua guarda, a elaboração de políticas internas e suas operações sejam acessíveis e participativas, para que as comunidades possivelmente impactadas pelas atividades do banco tenham acesso à informação e a possibilidade de influenciar e moldar as decisões de investimentos. Ao mesmo tempo o NBD deve construir estruturas de governança democráticas, transparentes e representativas que garantam um tratamento igualitário e não discriminatório entre provedores e beneficiários. Nesse sentido o banco deve propiciar espaços para outras partes interessadas, incluindo, sindicatos, movimentos sociais, comunidades e ONGs, para que estes participem da escolha, desenho, implementação e monitoramento de projetos a serem financiados.
3) Fixar regras robustas que assegurem que as populações e o meio ambiente compartilhem dos benefícios de suas atividades. Ao mesmo tempo as políticas e procedimentos internos do NBD devem seguir os mais altos padrões de proteção dos direitos humanos e do meio ambiente e ser consistentes com o direito internacional.
4) Promover o desenvolvimento sustentável, o qual deveria ser a espinha dorsal do mandato do NBD. Considerando as mudanças climáticas e os seus atuais efeitos profundamente negativos sobre o desenvolvimento e a tendência de agravamento para o futuro, os investimentos do NBD devem promover soluções de longo prazo, que sejam sustentáveis e deem resili-

ência. Isso significa respeitar os direitos das comunidades sobre seus territórios e um meio ambiente limpo, rompendo o atual modelo de extração poluidora, predatória e intensiva em recursos naturais que está em curso nos países em desenvolvimento (CONECTAS *et al.*, 2015).

Lamentavelmente até agora não se visualiza um movimento concreto das autoridades dos BRICS, e em particular do NBD, de adoção desses princípios, ou de outros equivalentes, que orientem a prática institucional do banco e os seus financiamentos para a real construção de um novo modo de desenvolvimento mais equitativo e sustentável, enfrentando ao mesmo tempo as causas e os efeitos que estão propiciando a mudança climática.

Na recente Cúpula dos BRICS, celebrada em Goa, Índia, em outubro de 2016, o diálogo com a sociedade civil ocupou um lugar marginal e não houve avanços sobre esses temas relevantes. A Cúpula terminou com a adoção da declaração e do plano de ação de Goa. Durante o ano de 2016 os países BRICS assinaram um Memorando de Entendimento (MdE) para a criação de uma plataforma de pesquisa agrícola, estabeleceram mecanismos de cooperação aduaneira e uma força-tarefa conjunta sobre gestão de riscos de desastres. Além disso, o NDB emitiu seu primeiro conjunto de empréstimos para o Brasil, Rússia, Índia e África do Sul e também vendeu seus primeiros títulos verdes denominados em dólares no mercado de títulos interbancários da China.

Em termos da sociedade civil o Fórum Civil dos BRICS, na Índia, discutiu e apresentou recomendações sobre temas como a qualidade do crescimento econômico nos países do BRICS, governança global e financiamento ao desenvolvimento, multilateralismo inclusivo, saúde e desnutrição, urbanização sustentável, mudanças climáticas e meios de subsistência, capacidades e educação. Porém, a eficácia do Fórum tem sido questionada, já que a declaração oficial de Goa adotada pelos chefes de Estado, não menciona o processo de discussão nem as recomendações da sociedade civil.

Déficits em relação aos desafios colocados

Para além das expectativas e potencialidades que os BRICS apresentaram em termos de questionamento e de tentativa de reforma do processo de governança global e suas instituições – desenhadas pelos acordos de Bretton Woods – visando que eles reflitam mais adequadamente o peso e a contribuição que cada um dos países oferece para a coexistência no mundo, o déficit geopolítico continua. Principalmente o déficit em termos construção de uma multipolaridade que efetivamente contribua na democratização do relacionamento entre Estados. Em grande medida o mundo multipolar

que os BRICS vêm desenhando tende a reproduzir o projeto de globalização propiciado pela hegemonia neoliberal, correndo o risco de conformar o bloco enquanto um novo grupo seleto de países que implementam a mesma lógica de dominação sistêmica sobre o resto das nações do Sul, mas agora através de um novo polo.

Por outra parte, se consideramos os BRICS desde uma clivagem de justiça social e socioambiental fica mais difícil identificar em que medida estes países estão, de fato, contribuindo para um mundo mais justo e sustentável. O déficit em termos de equidade e sustentabilidade ambiental é cada vez mais evidente. O avanço que significou para os países do Sul o reconhecimento de que há uma responsabilidade comum, de todos, pelas emissões – pela poluição do mundo – mas que as responsabilidades são também diferenciadas porque para os países em desenvolvimento precisa haver mais espaço e mais tempo para alcançar um nível de desenvolvimento industrial, econômico e social (de alguma forma equivalente ou próximo daqueles que já alcançaram este estágio de desenvolvimento), no caso dos países dos BRICS, está se refletindo numa reprodução de mais do mesmo. O paradigma de desenvolvimento promovido pelos BRICS (na prática, não na retórica) não se diferencia daquele que tem nos levado aos extremos riscos da mudança climática e crescentes desigualdades. Ao contrário, é o mesmo paradigma que propicia o aprofundamento da dominação do sistema financeiro, a expansão da matriz energética fóssil, o uso predatório dos recursos e a exaustão e destruição dos recursos hídricos. Isso tudo sobre a base de um sistema de produção e consumo baseado numa industrialização poluente e no extrativismo que tem exacerbado as desigualdades e seus impactos negativos sobre a vida das pessoas.

Ao mesmo tempo, as mudanças políticas recentes, tanto nos governos dos próprios países dos BRICS (como no caso de Brasil com a saída de um dos pivôs da estratégia de construção de um sistema multipolar), como pincipalmente nos EUA, abrem novos interrogantes. No caso norte-americano a eleição de um presidente com um discurso supostamente "crítico" das consequências do neoliberalismo (em particular do deslocamento de indústrias e da migração de mão de obra) a partir de posições conservadoras, protecionistas, xenófobas e racistas, avesso à arquitetura da globalização, questionador dos acordos climáticos e mais empático a lideranças russas que chinesas, coloca novos desafios para os temas mais gerais tratados neste artigo. Isto é, a difícil busca de um mundo multipolar, o questionamento da arquitetura econômica financeira internacional e o enfrentamento da mudança climática visando a sustentabilidade ambiental.

Os comentários feitos neste texto apontam, portanto, para algumas das profundas contradições e desafios que os BRICS atualmente experimentam. Movimentos e organizações da sociedade civil ainda estão tentando construir um diálogo não só com as autoridades, mas também com os povos dos BRICS, visando que o blo-

co realmente supere esses déficits de governança multipolar, democratização da arquitetura econômica e sustentabilidade ambiental. Mas esses comentários também convidam à reflexão sobre a necessidade de uma mudança de paradigma, de um novo modo de desenvolvimento, permitindo assim que os BRICS contribuam não só de forma retórica mas efetivamente, na construção de um mundo mais equitativo, democrático e sustentável sobre as bases de um multilateralismo policêntrico, com participação significativa dos povos do Sul na tomada de decisões vitais para o futuro da humanidade e da vida no planeta.

Referências bibliográficas

AMORIM, A. et al. Os BRICS rumo a COP 21. *BPC PolicyBrief*, v. 5 n. 11, out.--nov. 2015, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/7052/doc/122963575.pdf>. Acesso: 12 nov. de 2016.

_____; SANTOS, M; ESTEVES, P. *Resultados da* COP 21 e a *participação do BASIC. BPC Policy Brief*, v. 6, n. 2, abr.-mai. 2016, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/7098/doc/1602443346.pdf>. Acesso: 12 nov. de 2016.

BRICS. Treaty for the Establishment of a BRICS *Contingent Reserve Arrangement.* Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-treaty.html>. Acesso: 9 nov. de 2016.

BRICS POLICY CENTER (BPC). *Contribuições Nacionalmente Determinadas (INDCS) dos países BRICS para COP21*. Fact Sheet, 20 nov. de 2015. Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/publicacoes/interna/7142?tipo=Fact%20Sheets>. Acesso: 12 nov. de 2016.

CHANDRASEKHAR, C. P. BRICS: the relevance of a Southern Alliance. Disponível em: <http://www.southsolidarity.org/wp-content/uploads/sites/2/2016/10/BRICS-The-relevance-of-a-Southern-Alliance.pdf>. Acesso: 9 nov. de 2016.

CONECTAS *et al. O Novo Banco de Desenvolvimento* (NBD) dos BRICS: Quatro princípios para que o NBD realmente seja novo, agosto 2015. Disponível em: <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/BRICS%20Carta%20Cupula%20-%20PT.pdf>. Acesso: 10 nov. de 2016.

GERMANWATCH. T*he Climate Change Performance Index Results 2016*. Disponível em: <https://germanwatch.org/en/download/13626.pdf>. Acesso: 8 nov. de 2016.

MARQUES, L. *Capitalismo e colapso ambiental*. 1a. edição. Campinas: Editora UNICAMP, 2015.

MELO, F. Um BRICS para os povos. *Carta Capital*, 21 jul. de 2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/um-brics-para-os-povos-2568.html>. Acesso: 9 nov. de 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaration on the Establishment of a New International Economic Order*. A/RES/S-6/3201, 1 mai. de 1974. Disponível em: <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>. Acesso: 10 nov. de 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS (OCDE). *La financiación para el clima en 2013–14 y el objetivo de los 100.000 millones de dólares*. Disponível em: <http://www.oecd.org/environment/cc/OECD-CPI-Climate-Finance-Report-Spanish.pdf>. Acesso: 20 nov. de 2016.

STRANGE, S. *Casino Capitalism*. 2a. edição.Manchester: Manchester University Press, 1997 [1986].

III.

Políticas públicas em questão

Entre a concepção e a implementação das políticas territoriais no Brasil: ideias, interesses e instituições na governança multinível

Catia Grisa
Nelson G. Delgado

Introdução

Desde 2003, o Governo brasileiro vem adotando o enfoque territorial do desenvolvimento em algumas de suas ações e políticas públicas, visando promover a descentralização das ações governamentais, o protagonismo dos atores sociais locais na construção e na governança dos processos de desenvolvimento e a dinamização socioeconômica dos territórios. Destacam-se, neste sentido, os Territórios Rurais de Identidade e seu respectivo Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), cuja criação ocorreu em 2003 e a institucionalização em 2005. O objetivo do Programa é "acelerar processos locais e sub-regionais que ampliem as oportunidades de geração de renda de forma descentralizada e sustentável, articulados a rede de apoio e cooperação solidária" (BRASIL, MDA, s.d.). Por meio de um conjunto de institucionalidades, os atores locais são estimulados a construir, selecionar, desenvolver projetos coletivos que venham a atender as demandas produtivas, econômicas, culturais, ambientais e sociais dos territórios. Sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) – criada também em 2003 e vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)[1] –, o PRONAT começou a ser executado em 2004 em 65 territórios rurais, sendo que

1 Em 2016, em meio a um conjunto de mudanças político e institucionais impulsionado, em grande medida, com o impeachment da Presidente Dilma, o MDA foi extinto, sendo criada, em seu lugar, a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), vinculada à Presidência da República. Neste processo, alguns Departamentos do MDA foram restruturados e a SDT foi extinta.

atualmente encontram-se institucionalizados 243 territórios, localizados nas cinco grandes regiões brasileiras.

Partindo dos aprendizados e das oportunidades institucionais abertas com o PRONAT, em 2008 foi criado o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Utilizando-se praticamente dos mesmos recortes territoriais e das institucionalidades locais já estabelecidas pelo PRONAT, o PTC – que está organizado em 120 dos 243 territórios rurais – tem como objetivos a superação da pobreza e a geração de trabalho e renda no meio rural por meio do desenvolvimento territorial. Articulado pela Casa Civil, coordenado pelo MDA e reunindo ações de vários ministérios e secretarias, com um desenho institucional muito mais complexo do que o PRONAT, o Programa visa garantir a universalização dos programas básicos de cidadania e a promoção da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, por meio da integração de políticas públicas. Nesta concepção, o território torna-se um espaço privilegiado para a concentração e a articulação de políticas públicas, visando modificar as condições socioeconômicas existentes.

Em ambos os programas, como destacam Leite *et al.* (2010), pelo menos três dimensões podem ser identificadas no uso da abordagem territorial, sendo elas territorialização das políticas públicas, da governança e do desenvolvimento. De acordo com os autores, territorialização das políticas públicas significa o direcionamento das ações do Estado para os territórios, sendo este identificado a partir do zoneamento de determinado problema ou das especificidades de determinados locais. Nesta dimensão, embora levando em consideração as particularidades locais, geralmente o centro estratégico de decisão encontra-se fora do território, em esferas governamentais mais abrangentes (estadual e nacional), sendo o território o espaço da ação governamental. Por sua vez, a territorialização da governança concebe o território como um lócus privilegiado para implementar processos de descentralização das decisões e das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade no nível local. Resultado de reivindicações por participação desde a redemocratização do Brasil em meados dos anos 1980, esta perspectiva enfatiza a criação de espaços públicos (colegiados territoriais) e a autoridade conferida a estes para pensar, planejar e agir sobre as suas realidades locais. Por fim, na territorialização do desenvolvimento o foco central da análise é o tema do desenvolvimento, que passa a ser concebido em uma perspectiva territorial. Aqui, o território é a unidade espacial de intervenção do governo e da sociedade civil na qual se pretende construir ou dinamizar uma determinada institucionalidade pública capaz de criar ou estimular oportunidades para o deslanche de processos econômicos, sociais e políticos julgados coletivamente adequados ao desenvolvimento sustentável do território (LEITE *et al.*, 2010). Ainda que em graus variados, estas três dimensões encontram-se presentes no PRONAT e no PTC orientando o desenho e a implementação das políticas públicas.

Passada mais de uma década de experimentações nas políticas territoriais, é oportuna uma reflexão sobre alguns desafios que permearam a implementação da abordagem territorial do desenvolvimento no Brasil. Considerando as diversas fases de uma política pública, tal como apresentadas em Jones (1970),[2] este capítulo procura abordar algumas "expectativas" e concepções presentes no momento da formulação das políticas territoriais e o modo como foram expressas nas realidades sociais durante sua implementação, considerando os desafios da governança multinível.[3] Nesta reflexão procuraremos colocar em diálogo as ideias que levaram à emergência das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, as diferentes interpretações existentes, os diversos interesses mobilizados para construir e participar da política territorial e as instituições que ofereceram resistências para que as inovações trazidas pela política pudessem materializar-se em realidades sociais específicas. Partimos da hipótese de que a ausência de confluência entre ideias, interesses e instituições (localizados em diferentes escalas da governança pública) gerou distanciamentos entre as expectativas iniciais com a perspectiva territorial (concepção) e os resultados de sua implementação em termos de territorialização das políticas públicas, da governança e do desenvolvimento.

Para atender ao objetivo e à hipótese delineados acima, o capítulo apoia-se na abordagem denominada "três is" (PALIER e SUREL, 2005), que contempla as ideias, os interesses e as instituições em jogo nas políticas públicas. De forma simplificada, analisar as políticas públicas a partir das ideias significa atentar para as crenças, concepções e representações sociais dos atores na construção de sua relação com o mundo e com os problemas sociais, e como estas interpretações interferem na construção das políticas públicas (MULLER, 2008). Crenças, conhecimentos partilhados e interpretações sobre o mundo são a base cognitiva a partir dos quais os problemas sociais e políticos são apreendidos e as soluções para resolvê-los são desenhadas (MULLER, 2008; FOUILLEUX, 2000; SABATIER; JENKINS-SMITH,

2 Apesar disso, não estamos desconsiderando ou subestimando a presença de um caráter relativamente caótico e desorganizado na concepção e na execução das políticas públicas. Como lembra Muller (2008), a própria ordem atribuída às fases (identificação do problema, construção da agenda, elaboração do problema, implementação e avaliação) pode ser invertida ou perturbada, bem como, não raro, certas fases são difíceis de identificar e delimitar.

3 Governança multinível é uma noção que tem origem com o processo de integração europeia, que projetou uma nova instituição/entidade política acima dos Estados Nacionais. Desde então, como destacam Hooghe e Marks (2003; 2001), novas formas de governança e de realocação de autoridade são objetos de intensos estudos, perpassando situações de dispersão do poder dos Estados Centrais para instituições supranacionais ou subnacionais (descentralização), e a ampliação do processo decisório construído em diálogo com atores e organizações da sociedade civil. Neste capítulo, compreende-se como governança multínivel as articulações, cooperações, sinergias e negociações entre os atores sociais (governamentais e de representantes da sociedade civil) localizados na mesma escala da administração pública e entre os níveis nacionais, estaduais, territoriais e municipais.

1999, 1993; HALL, 1993). No caso em análise, focalizar as ideias significa direcionar atenção para as diferentes interpretações e espaços que auxiliaram a produzir a ideia do desenvolvimento territorial e sobre a compreensão do enfoque por atores localizados em níveis diversos da gestão pública brasileira.

Analisar as políticas públicas a partir dos interesses significa identificar os atores sociais envolvidos, as lógicas da ação coletiva, os cálculos e as estratégias construídos em função dos custos e dos benefícios esperados da ação, bem como as consequências das antecipações feitas pelos indivíduos ou pelas organizações envolvidas na ação pública (OSTROM, 2005; ALSTON *et al.* 2005). Os interesses influenciam as estratégias e as formas de ação coletiva. Isso não significa afirmar que os atores agem baseados em informações completas e unicamente visando maximizar seus resultados, mas sim que importa compreender os interesses que levam os grupos sociais a agirem e a participarem das políticas de desenvolvimento territorial e as estratégias que lançam mão para acessar recursos públicos.

Por sua vez, uma leitura das políticas públicas a partir da lente das instituições consiste em interrogar sobre a influência das regras e normas formais ou informais no comportamento dos atores públicos e privados (FLEXOR, 2011; PIERSON, 2003; MAHONEY, 2001; THELEN, 1999). Como destaca a literatura, as instituições contribuem para criar posições e interesses, estabelecem como os participantes adquirem ou deixam suas posições, orientam o leque de ações permitidas ou proibidas, e sinalizam os resultados esperados, permitidos ou proibidos. Assim, para o propósito do capítulo, interessa saber as possibilidades institucionais abertas com as políticas territoriais (as regras para a sua implementação, execução e governança), mas também como as instituições já estabelecidas constrangeram as inovações criadas pela abordagem.

Diferentemente de isolar um desses elementos – o que provavelmente dificultaria e limitaria a reflexão – e considerando que os três, ideias, interesses e instituições, determinam e influenciam de maneira concomitante as políticas públicas (ainda que em determinando momento um elemento possa influenciar mais que outros), o artigo procura reunir os três is na análise das políticas territoriais no Brasil. Como sinalizam Palier e Surel (2005), mobilizar, de forma articulada, os interesses, as ideias e as instituições possibilita chamar a atenção à pluralidade de dimensões possíveis de análise e à diversidade de causas possíveis no estudo da ação pública. Neste sentido, no caso aqui em análise, procuraremos destacar a influência predominante de algum elemento em determinados momentos ou eventos da política pública, sem desconsiderar o "peso" concomitante dos demais. Com efeito, ideias, interesses e instituições não são variáveis isoladas e independentes, mas sim elementos que se influenciam mutuamente (PALIER; SUREL, 2005; HALL, 1993).

As reflexões presentes nesse capítulo resultam do acúmulo de pesquisas efetuadas pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).[4] Realizadas em períodos distintos, as pesquisas envolveram trabalho de campo em nove Territórios Rurais/ da Cidadania localizados em diferentes estados e regiões brasileiras: Território da Borborema (Paraíba), Noroeste Colonial (Rio Grande do Sul), Baixo Amazonas (Pará), Sudeste Paraense (Pará), Meio Oeste Contestado (Santa Catarina), Sertão Ocidental (Sergipe), Serra Geral (MG), Irecê (Bahia) e Raposa Serra do Sol e São Marcos (Roraima). Por meio de entrevistas semiestruturadas com os principais atores envolvidos com a política territorial em âmbito federal e nos territórios, as pesquisas abordaram a gestão social dos territórios, a governança territorial, a articulação de atores e políticas públicas, a descentralização das políticas públicas, os resultados das políticas territoriais, e a promoção do desenvolvimento nos territórios.

Além desta introdução, o capítulo está estruturado em mais quatro seções, sendo que nas três primeiras será aprofundada a reflexão sobre alguns desafios da política territorial a partir dos elementos (ideias, interesses e instituições) mencionados e suas repercussões em termos de territorialização das políticas públicas, da governança e do desenvolvimento. Por fim, apresentamos breves considerações sobre a análise realizada, retomando a hipótese que orientou a reflexão.

As ideias de desenvolvimento territorial e sua institucionalização na delimitação dos territórios

A emergência das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil em 2003 resultou da confluência de alguns processos ou "fluxos" (KINGDON, 1984), cuja articulação foi oportunizada com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidente da República. Os fluxos de problemas e de soluções, para usarmos os termos de Kingdon, aportaram ideias, práticas e aprendizagens de origens distintas sobre desenvolvimento territorial, e a mudança política (fluxo político) possibilitou a participação de "novos" atores, ideias, interesses e instituições na construção das políticas públicas, os quais empenharam-se para "dar concretude" à abordagem territorial do desenvolvimento na ação pública.

Um dos processos que contribuiu para a adoção da abordagem territorial no Brasil refere-se a mudanças políticas e conceituais ocorridas na Europa, ainda no início da década de 1990, e suas repercussões no debate acadêmico do "velho continente" e do

4 O OPPA é um grupo de pesquisa do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Professores e pesquisadores de outras universidades brasileiras também integram esse grupo de pesquisa, que, desde 2005, vem realizando investigações nas áreas de políticas para a agricultura familiar, políticas agrárias, de segurança alimentar e nutricional, de desenvolvimento territorial e negociações internacionais.

próprio Brasil (DELGADO *et al.*, 2013a; 2013b; MEDEIROS; DIAS, 2011; PERAFÁN, 2007; FAVARETO, 2006; ABRAMOVAY, 2003). A reforma da Política Agrícola Comum (PAC) em 1992, com a consequente criação do Pilar II (a política de desenvolvimento rural) e do Programa Leader (Ligação entre Ações de Desenvolvimento e Economia Rural), lançou as bases para uma nova concepção de desenvolvimento rural baseada no enfoque territorial, integrado e participativo. Concomitantemente, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) intensificou o debate ao rever a classificação de rural e de urbano na Europa e ao elaborar uma base territorial comum a partir de critérios como densidade demográfica e dinâmicas territoriais rurais-urbanas. A partir de então, as regiões foram classificadas em predominantemente urbanas, intermediárias e predominantemente rurais. Essa classificação questionava as taxas de urbanização e, ao mesmo tempo, incrementava o debate sobre desenvolvimento com base em características territoriais. Essas mudanças repercutiram no espaço acadêmico europeu, direcionando o debate e os estudos para temas como território, multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial.

No Brasil, esta temática ganhou importância no final dos anos 1990. Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga são considerados dois autores pioneiros nessa discussão, ao questionarem a dicotomia rural-urbano, as taxas de urbanização do país, e argumentarem sobre a necessidade de pensar o desenvolvimento em uma perspectiva territorial, incorporando a interação entre campo e cidade e a valorização da dimensão espacial da economia e dos recursos locais de um território (ABRAMOVAY, 2003; 1998; VEIGA, 2002a; 2002b; 2001; VEIGA *et al.*, 2001).[5]

Para o objetivo desse capítulo, cabe destacar que esses autores também mantinham, na época, relações próximas aos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar – que, como será apontado a seguir, também passaram a reivindicar a abordagem territorial – e um deles foi Secretário Executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS)[6] no período 2001-2002, onde a construção de políticas territoriais começou a receber espaço nas negociações políticas. Ganha importância, aqui, a circulação de atores entre diferentes espaços (acadêmico e político) de produção de ideias e "referenciais" de política pública, favorecendo a institucionalização das mesmas (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004).

5 Logo em seguida proliferou uma série de estudos sobre o tema – muitos desses estimulados pela própria iniciativa governamental –, os quais instrumentalizaram as ações dos gestores, contribuindo para as avaliações e os aperfeiçoamentos que foram realizados na política ao longo dos anos.

6 O CNDRS foi criado em 1999, com as funções de promover a adequação e a articulação das políticas públicas; a aprovação financeira anual para os programas do MDA; a articulação com os conselhos estaduais e municipais; e a elaboração de estudos de avaliação das políticas implementadas nos campos da reforma agrária e da agricultura familiar (MATTEI, 2010). Faziam parte deste Conselho representantes governamentais e da sociedade civil. Em 2003 este Conselho foi reestruturado e passou a denominar-se CONDRAF (atual Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário).

Simultaneamente ao debate acadêmico, organizações não-governamentais, movimentos sociais e sindicais rurais e outras organizações da sociedade civil passaram a demandar descentralização das ações do Estado e participação social, e a destacar e reivindicar projetos de desenvolvimento e articulações intermunicipais e intersetoriais, procurando valorizar as potencialidades regionais similares da agricultura familiar. Algumas experiências e práticas dessas mesmas organizações – como o "Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável (PADRS)" da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); o Projeto "Umbuzeiro", coordenado pela ONG Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste (ASSOCENE); as ações intermunicipais de sindicatos rurais no Nordeste por meio dos Polos Sindicais; a iniciativa do Projeto Dom Helder Câmara; e, a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) – já forneciam elementos e aprendizagens para a ideia de construir uma política nacional de desenvolvimento territorial (BONNAL; MALUF, 2009).

É importante ressaltar que, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, um representante sindical vinculado à CONTAG participou da equipe de transição de governo e assumiu o cargo de Secretário da SDT (criada no início do Governo Lula), favorecendo a circulação das ideias e dos aprendizados que estiveram presentes nessas experiências e a interiorização das mesmas no Governo Federal e sua operacionalização em políticas públicas nacionais. Também cabe destacar que, antes da eleição de Lula, este representante do movimento sindical já participava do CNDRS, onde, como já mencionado, a construção de políticas territoriais começava a ganhar espaço nas discussões.

Junto a esses processos, um conjunto de estudos e avaliações conduzido por acadêmicos, bem como pelos próprios movimentos sociais e sindicais rurais, começaram a apontar críticas e limitações ao PRONAF-Infraestrutura e Serviços Municipais, criado em 1996 como uma das linhas de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).[7] Dentre essas limitações destacavam-se: as fragilidades de muitos conselhos municipais e estaduais de desenvolvimento rural, responsáveis pela coordenação desta linha de ação, no sentido da prevalência de participação e de poder de decisão das prefeituras (a chamada "prefeiturização" dos conselhos); os limites do recorte municipal para o desenvolvimento rural, considerando que geralmente os recursos eram utilizados para suprir as necessidades elementares e particulares de cada municipalidade, na ausência de uma estratégia de desenvolvimento rural para potencializar os vários tipos de recur-

7 O Pronaf Infraestrutura e Serviços consistia em uma linha de crédito direcionada a investimentos em projetos coletivos, decididos nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (criados a partir do estabelecimento da própria linha). Reunindo representantes governamentais e da sociedade civil, o Pronaf Infraestrutura e Serviços oportunizou, por exemplo, o estabelecimento de agroindústrias e locais de comercialização, a aquisição de equipamentos agrícolas, a viabilização de infraestruturas municipais etc.

sos presentes no entorno/região/território; e a predominância de ações basicamente agrícolas, geralmente voltadas às necessidades econômicas e produtivas da agricultura que já estavam em operação no município (SCHNEIDER; SILVA; MARQUES, 2004; ABRAMOVAY, 2003; CAZELLA, MATTEI; DELGADO, 2002; ABRAMOVAY; VEIGA, 1999). A partir dessas avaliações, foi iniciado um processo de reformulação no PRONAF Infraestrutura e Serviços, manifesto inicialmente na Resolução nº 27 de 28 de novembro de 2001 do CNDRS que estabeleceu a utilização de "5 a 15% do valor da cota de cada Estado para apoio a projetos de desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar, apresentados por organizações intermunicipais regularmente constituídas no estado" (Brasil, CNDRS, 2001).

Esses vários "fluxos" de problemas e de soluções, a mudança política ocorrida em 2002 (eleição do Presidente Lula) e a participação de novas ideias e de novos gestores públicos no âmbito federal a partir de então, abriram uma "janela de oportunidades" para a institucionalização da ideia do desenvolvimento territorial e sua manifestação em políticas públicas. Ainda em 2003, o PRONAF Infraestrutura e Serviços foi reformulado e, em seu lugar, foi implementado o PRONAT, sob responsabilidade da SDT, reunindo ideias que enfatizavam a territorialização das políticas públicas, da governança e do desenvolvimento, embora mantendo características importantes do programa anterior. Para a SDT – corroborando a influência das ideias apresentadas acima – a abordagem territorial justificava-se por quatro elementos principais: "a) o rural não se resume ao agrícola, necessitando articular atividades agrícolas e não agrícolas, o rural e o urbano; b) a escala municipal é muito restrita para o planejamento, governança e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento, e a escala estadual é excessivamente ampla; c) há necessidade de descentralização das políticas públicas; e d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento". (DELGADO; LEITE, 2011: 91)

Conceitualmente, a SDT concebeu território como um "espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial" (BRASIL, MDA, 2003). Metodologicamente, a SDT partiu dos seguintes critérios para identificar os territórios rurais: i) conjunto de municípios com média de até 50 mil habitantes; ii) municípios com densidade demográfica menor que 80 habitantes/Km²; iii) concentração do público prioritário do MDA, onde a demanda social é maior; e, iv) áreas beneficiárias com infraestruturas do MDA e com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo,

priorizando municípios com menores condições de desenvolvimento (ECHEVERRI, 2009). A delimitação ou o recorte inicial dos territórios procurou, em princípio, agregar municípios com características socioeconômicas, produtivas, ambientais e culturais semelhantes, conferindo certa identidade territorial aos atores sociais e oportunizando a construção de projetos para o conjunto do território.

No entanto, além destes critérios definidos em âmbito federal, a delimitação territorial considerou, não raramente, os interesses e os recortes espaciais pré-estabelecidos por certas organizações sociais locais, sendo resultado de intensas negociações políticas, que corroboraram ou fragilizaram a identidade territorial "projetada" pelos diferentes atores e/ou pela política governamental. No Território Meio Oeste Contestado, por exemplo, a delimitação inicial considerou o recorte da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI), cujo limite já constituía também um Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD). Contudo, visando atender interesses relativos ao acesso a recursos públicos e a reivindicações de determinadas organizações sociais, alguns atores pressionaram o governo estadual, que demandou junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário a inclusão de mais municipalidades integrantes de outras associações de municípios (TECCHIO, 2012). Os desafios para a governança territorial e para a territorialização do desenvolvimento passaram a se acentuar, decorrentes da ampliação do número de municípios e de identidades distintas.

Com a criação do PTC em 2008, os interesses por recursos públicos tornaram-se ainda muito mais intensos – pois fazer parte de um Território da Cidadania conferia tratamento diferenciado em algumas políticas públicas, o que implicou em pressões de prefeituras municipais para fazer parte destes espaços – e vários territórios sofreram modificações na sua delimitação com a inclusão de novos municípios, não raro, com características socioeconômicas, políticas e culturais distintas daquelas do grupo fundado inicialmente. Além da intensificação das disputas por recursos e projetos políticos entre municípios e grupos sociais – que já eram expressivas anteriormente –, a inclusão de novos municípios (muitos desses com desconhecimento das institucionalidades e da própria concepção de desenvolvimento territorial) tendeu a "fragilizar", de alguma maneira, a coesão social, a identidade territorial anterior e a governança, introduzindo dificuldades adicionais à realização de alianças na definição de prioridades e de projetos territoriais. No Território Sertão Ocidental, por exemplo, onde dois grupos socioeconômicos distintos de municípios foram artificialmente agrupados num mesmo Território de Cidadania, os atores, quando discutem planos territoriais para as cadeias produtivas ou o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS),[8] encontram dificulda-

8 Os PTDRS são os principais instrumentos de apoio à gestão social do desenvolvimento territorial no PRO-

des em compatibilizar as distintas demandas originadas em cada um desses grupos (LOPES; DELGADO; GRISA, 2013). Em casos como este, as possibilidades de territorialização do desenvolvimento tornam-se bastante fragilizadas.

Institucionalidades na política territorial, atores e seus interesses

Dentre as institucionalidades criadas pelas políticas territoriais, o Colegiado de Desenvolvimento Territorial constitui o principal espaço de discussão, de deliberação e de governança nos territórios. Trata-se de um espaço público que, embora orientado por instituições nacionais, confere maior protagonismo aos atores locais, buscando ampliar o campo da política ao tentar redefinir as relações entre Estado e sociedade. Neste processo, conforme expresso em documento governamental, a SDT recomendou que as instâncias colegiadas seguissem a observância de três princípios: paridade, pluralidade e representatividade (BRASIL, MDA, 2006).

Em relação ao primeiro princípio, recomendava-se que o Colegiado fosse composto de forma paritária entre representantes de organizações ou entidades da sociedade civil e representantes governamentais. Segundo a SDT, "deve-se buscar o equilíbrio entre estas duas forças compreendendo que, nesta perspectiva, uma não substitui a outra. O critério da paridade é pensado como equilíbrio de forças e de possibilidades e não como igualdade numérica apenas" (BRASIL, MDA, 2010: 15). No entanto, até a criação do PTC em 2008 (quando foi ressaltada a importância da paridade), prevaleceu nos territórios a composição de 2/3 dos componentes oriundos da sociedade civil e 1/3 de representantes governamentais, como estratégia e atitude preventiva das organizações da sociedade civil para que o colegiado não se tornasse "um braço do governo", como ocorreu em muitas situações com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs)[9] que surgiram associados ao PRONAF Infraestrutura e Serviços (DELGADO; LEITE, 2011).

As análises dos casos sinalizam uma participação mais ativa e assídua da sociedade civil *vis-à-vis* os atores governamentais. Em geral, esta diferença de envolvimento deve-se, por um lado, ao entusiasmo com que os representantes da sociedade civil,

NAT. Elaborados pelos colegiados dos territórios, têm como objetivo construir "um conjunto organizado de diretrizes, estratégias e compromissos relativos às ações que serão realizadas no futuro visando o desenvolvimento sustentável nos territórios, resultante de consensos partilhados dos atores sociais com o apoio do Estado, nas decisões tomadas no processo dinâmico de planejamento participativo" (ADIB, 2005: 04).

9 Os CMDRs foram criados a partir do Pronaf-Infraestrutura e Serviços como uma estrutura de participação, discussão e decisão sobre as ações que seriam apoiadas pela referida linha.

em particular do segmento da agricultura familiar, receberam as possibilidades de discussão e de proposição de políticas públicas e de projetos a partir de suas particularidades e em uma escala mais ampla e complexa do que a municipal. Novas expectativas em torno da descentralização, participação e territorialização da governança "ganhavam corpo" na sociedade civil. Por outro, esta diferença também decorreu da resistência e oposição de algumas prefeituras e CMDRs à política territorial, tendo em vista que, de certo modo, "perderam poder" com o fim do PRONAF Infraestrutura e Serviços (DELGADO; LEITE, 2011).

No entanto, a partir de 2008, os estudos de caso relatam que houve maior interesse das prefeituras em participar do PTC, embora com diferentes intensidades em relação ao colegiado territorial. Tratando-se de um programa federal com maior expressão política, por estar vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência, e anunciando uma expressiva quantidade de recursos proveniente de vários ministérios a ser investida nos territórios, o PTC demonstrou-se atrativo para os gestores municipais que criaram expectativas de, por meio dele, acessarem mais recursos financeiros, ações e políticas públicas para seus municípios, seja via institucionalidades territoriais, seja por meio de suas relações políticas. Embora grande parte desta expectativa tenha sido frustrada, pois os investimentos já vinham "carimbados" de cada Ministério, sem intervenção expressiva do colegiado e das prefeituras, foi possível observar que, ao fazer parte do PTC, os municípios passaram a receber uma espécie de "selo PTC", que atraiu agências/bancos governamentais que antes não tinham interesse pelo município e facilitou maior acesso das prefeituras a recursos públicos e políticos, não tanto pelo que o programa propiciou em si, mas por seu prestígio político, já que, quando foi lançado, passou a ser considerado o programa mais importante de enfrentamento da pobreza rural no país. Em consequência, além dos gestores municipais, observou-se incremento na participação de atores vinculados a diferentes escalas de governo, como representantes da EMBRAPA, do SEBRAE, universidades, bancos, secretarias de governos estaduais, etc. Para alguns gestores municipais, o acesso a estas organizações e atores, facilitado pelo "selo PTC", foi a principal contribuição do programa aos territórios, pois abriu novas oportunidades de projetos, ações e recursos, mesmo por fora da política territorial. No Território Sertão Ocidental, por exemplo, relatos indicam que, a partir do PTC, os bancos mostraram-se mais sensíveis às demandas dos agricultores familiares (LOPES; DELGADO; GRISA, 2013).

Quanto ao princípio da pluralidade, a SDT orientava para que a composição do colegiado fosse "representativa, diversa e plural dos atores sociais relacionados à promoção do desenvolvimento rural dos territórios". Compreendia-se que a pluralidade de concepções e representação de interesses "é uma das maneiras de fortalecer os mecanismos de gestão social, é trazer aos colegiados concepções ou visões distin-

tas (complementares ou divergentes) para que se negocie entendimentos e acordos sobre os rumos do desenvolvimento do território" (BRASIL, MDA, 2006: 30).

No entanto, em todos os territórios analisados, observou-se a prevalência no colegiado de atores vinculados ao rural, particularmente ao agrícola – e com maior organização social e poder de barganha. Isto significa que a criação do território não viabilizou uma institucionalidade na qual a multidimensionalidade e a intersetorialidade – anunciadas pela literatura como características do desenvolvimento territorial – pudessem constituir-se em elementos importantes para a gestão social (ECHEVERRI, 2009; BACELAR *et al.* 2009). A criação do PTC viabilizou algumas tentativas de melhorar esta situação, contudo a restrita capacidade de intervenção dos atores do colegiado na conformação local do Programa desestimulou a participação dos diferentes atores e segmentos sociais.[10] A inexistência de intersetorialidade reforça a visão restrita de ruralidade e desenvolvimento territorial dominante nos colegiados e dificulta que temas como saúde, serviços, educação, etc. influenciem as ações e projetos de desenvolvimento propostos. Além disso, a prevalência de participação no colegiado dos atores sociais mais organizados e influentes pode não contribuir para o enfrentamento da pobreza rural e pode reproduzir as condições de vulnerabilidade social no território, tendo em vista que os projetos e as ações aprovados não contemplam, de modo geral, os grupos mais vulneráveis e são executados em favor dos grupos com maior poder de decisão.

Os membros da sociedade civil no Colegiado consistem basicamente de representantes de organizações sindicais, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), ONG's, cooperativas e associações rurais, em grande parte representativas da agricultura familiar. Os assentados são usualmente representados pelo MST, contudo o tema reforma agrária não é tão assíduo nas discussões e ações do colegiado. Segmentos específicos da agricultura familiar, como mulheres e jovens, também não têm presença expressiva no colegiado, embora tenham ganho mais visibilidade recentemente. A reduzida presença de povos e comunidades tradicionais, como quilombolas, comunidades negras, indígenas (exceto no Território Raposa Serra do Sol e São Marcos) também chama atenção. Há relatos de que, em alguns territórios, o PTC criou mais incentivos por meio de suas institucionalidades (Câmaras Temáticas, paridade, etc.) para a participação e a consideração de mulheres e de jovens agricultores, além de ter estimulado as comunidades negras e quilombolas a buscarem maior visibilidade e participação, mas sem alterar expressivamente sua relativa marginalidade nos colegiados.

---

10 A criação do PTC criou expectativas em torno da descentralização e articulação das políticas públicas. No entanto, o formato institucional delineado no Programa (Matriz de ações) reduziu, em parte, "o poder de decisão e o espaço da sociedade civil, apresentando uma dinâmica mais top-down" (BONNAL e KATO, 2011: 71).

Da esfera governamental participam, geralmente, os secretários de agricultura dos municípios e representantes de órgãos de assistência técnica e extensão rural e de outras organizações pertencentes à escala estadual ou federal, como universidades, EMBRAPA, SEBRAE, INCRA (em geral com pouca presença) e secretarias dos governos estaduais, sendo que a representação governamental foi aumentada e diversificada com o PTC.

Em nenhum território observou-se a participação de representantes da esfera do mercado no colegiado, ainda que alguns deles (empresas privadas e associações comerciais e empresariais) tenham sido convidados a participar. Em grande parte, isto se deve ao fato de que a política de desenvolvimento territorial deu continuidade, numa escala intermunicipal, ao modelo de intervenção do PRONAF Infraestrutura e Serviços e sua visão restrita e isolada de "rural", que tendia a excluir a consideração das interações rural-urbano e privilegiava nos CMDRs a presença de atores governamentais e da agricultura familiar (DELGADO e LEITE, 2015). Ademais, a relativa fragilidade política, e inclusive de recursos, da política de desenvolvimento territorial faz com que, na maior parte dos territórios, os representantes do mercado não tenham interesse em participar na institucionalidade territorial (BONNAL, DELGADO e CAZELLA, 2011).

Esta é uma limitação fundamental nos territórios, pois, como destaca Offe (2011), a experiência histórica mostra que, os projetos de desenvolvimento que queiram ser democráticos e sustentáveis, têm que articular as três esferas da sociedade – o Estado, o mercado e a sociedade civil – em sua implementação. Isto não é trivial, pois qualquer composição possível vai depender da política e do poder de barganha dos atores de cada uma dessas esferas nos territórios, o que significa que a intensidade dos conflitos entre eles, sobretudo entre sociedade civil e mercado, pode inviabilizar a própria possibilidade de construção de uma composição sustentável e da territorialização do desenvolvimento. No caso do Território Sudeste Paraense, por exemplo, o poder e a atuação de grandes empresas na determinação do futuro da região fragiliza consideravelmente a capacidade de intervenção da institucionalidade territorial existente e a projeção de projetos territoriais, cujas ações, não raro, podem ser anuladas ou minimizadas pela esfera do mercado. Em casos como esses, pode-se dizer que a territorialização é configurada não tanto pela intervenção governamental mas pelas consequências das dinâmicas econômicas e sociais empresariais.

No que concerne à representatividade, a SDT recomendava que os representantes das organizações que compusessem as instâncias colegiadas fossem indicados por suas respectivas organizações e que esta indicação fosse formalizada em Ata de Reunião na qual foi decidida a indicação (Brasil, SDT, 2006). Ressalta-se que cada colegiado tem autonomia para definir a sua composição em termos de número de participantes, organizações de origem e áreas de atuação, procurando respeitar os princípios anunciados acima.

Um instrumento importante para a representatividade (e demais princípios) consiste no regimento interno do colegiado. Ao definir a composição do colegiado, o regimento tem influência sobre a multissetorialidade e a intersetorialidade e sobre a participação de segmentos em situações de vulnerabilidade na política territorial. Mudanças nos regimentos dos Territórios Sertão Ocidental e Sudeste Paraense, por exemplo, passaram a assegurar a participação das mulheres e dos jovens e de representantes das áreas de saúde e educação, com direito a voz e voto, aumentando as possibilidades de aprovação de projetos de seus interesses. No entanto, a existência de regimento interno não é verificada em todos os territórios, a exemplo do Território Meio Oeste Contestado. Ainda que este seja um instrumento normativo que "assegura" a presença de determinados atores no colegiado, sem intervir na "qualidade" de sua participação, sua ausência pode ter efeitos negativos para a inclusão da intersetorialidade na política territorial, para os processos de territorialização da governança (e a qualidade desta) e para sua capacidade de contribuir na construção de projetos efetivamente territoriais.

As reproduções institucionais na política territorial

A política territorial representou inovações institucionais importantes nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. Ao mesmo tempo, no entanto, a experiência realizada ficou "amarrada" ou, em outros termos, apresentou uma dependência de caminho do modelo de intervenção pública para o desenvolvimento rural associado ao Programa PRONAF Infraestrutura e Serviços, ao qual pretendeu superar. Quatro tipos de considerações podem exemplificar o exposto:

1) Não obstante a existência de uma discussão mais abrangente acerca do rural (associado ao urbano e ao território) e da diversidade de grupos sociais, na maior parte dos territórios, o rural representado nos colegiados é mais restrito, quase completamente dissociado do urbano e das forças sociais urbanas e identificado com o agrícola, em geral devido à representação dos agricultores familiares, especialmente por meio do movimento sindical. Neste sentido, a maioria dos projetos territoriais tem caráter produtivista e é proposto basicamente por representações de agricultores familiares (DELGADO; GRISA, 2013; GRISA, 2013; TECCHIO, 2012). São projetos relativamente "tradicionais", que destacam os aspectos de produção e de comercialização, com pouca abertura para jovens, mulheres, quilombolas, indígenas, populações tradicionais e assentados, e para temas como gestão e sustentabilidade ambiental, inovação técnica e institucional, e acesso à terra (há relativa ausência do tema da reforma agrária e do INCRA na maioria dos territórios).

Uma exceção significativa à predominância dos projetos produtivos refere-se à dimensão sociocultural e educativa, onde o tema da educação no campo ganhou presença nos colegiados, por conta da influência das universidades locais (DELGADO; GRISA, 2013; GRISA, 2013).

2) Na medida em que na maioria dos projetos territoriais predomina a dimensão agrícola do rural, com pouca consideração às interligações dinâmicas entre o rural e o urbano, o PRONAT reproduz, na prática, o viés setorializado do PRONAF Infraestrutura e Serviços. Sem repensar a concepção de ruralidade dominante nas políticas públicas do Estado brasileiro – incorporada também no PRONAT –, será provavelmente difícil exercitar a intersetorialidade na política territorial, ou seja, valorizar as potencialidades da economia, da sociedade e do meio ambiente como um todo para alavancar o desenvolvimento rural, que deixaria, assim, de ser visualizado como um espaço isolado, no qual somente restam para valorizar as atividades agrícolas tradicionalmente empreendidas.

3) A continuidade do modelo e dos objetivos do PRONAF Infraestrutura e Serviços também reproduziu na governança e na institucionalidade do PRONAT a predominância de dois tipos de atores no território: os representantes da sociedade civil local, notadamente dos agricultores familiares mais organizados, e os representantes das três esferas do governo (municipal, estadual, federal). A ausência da consideração explícita do mercado e das populações "invisíveis" tende a fragilizar a territorialização da governança e a própria territorialização do desenvolvimento. Ideias, interesses e projetos antagônicos podem estar sendo concebidos e implementados ao mesmo tempo no território (interna e externamente às institucionalidades territoriais), sobressaindo-se aqueles que dispõem de maiores recursos ou de maior poder político, de modo que a territorialização acaba sendo desvirtuada pela força avassaladora e descontrolada (incapaz de ser governada pelas institucionalidades criadas) que apresentam algumas dinâmicas econômicas e sociais empresariais (grandes empresas mineradoras, do agronegócio, etc.);

4) Os colegiados não são instâncias instituídas como pessoa jurídica, o que impõe desafios ao desenvolvimento territorial e principalmente à territorialização das políticas públicas (CANIELLO; PIRAUX; BASTOS, 2013; MEDEIROS; DIAS, 2011). A transferência de recursos públicos aos territórios continua dependente das normas que regulam o repasse de recursos aos governos municipais e às organizações privadas. Neste sentido, conforme Medeiros e Dias (2011: 205), "como não possuem atribuições e competências legais para tanto, para os colegiados o processo de gestão

dos projetos limita-se ao acompanhamento dos procedimentos executados pelos governos municipais e por entidades privadas (no que se refere a recursos de custeio)". Na inexistência de um marco jurídico, os recursos de investimento destinados aos projetos territoriais devem ser repassados às prefeituras ou às agências do governo estadual. Isto limita as possibilidades de gestão social dos territórios, pois as prefeituras não raro estão inadimplentes ou tendem a "municipalizar" os projetos territoriais e os governos estaduais, quando dirigidos por partidos de oposição ao governo federal, tendem a dificultar a execução da política territorial. Como resultado, mesmo tendo sido aprovados, muitos projetos acabam não sendo executados por causa de dificuldades deste tipo (mas não apenas) (DELGADO; GRISA, 2013).

Considerações finais

Já se completaram mais de 10 anos de implementação da política dos territórios rurais e muitos resultados foram obtidos a partir desta proposta de enfrentar a complexidade do desenvolvimento rural num país com tamanha diversidade e heterogeneidade socioeconômica e ambiental, e predominância de uma cultura política autoritária, bem como muitos desafios marcaram esta trajetória. Dentre os principais resultados, podemos destacar:

1) As entrevistas realizadas nos territórios sugerem que o período de 2004 a 2009 foi de intensa ebulição em torno da criação e da implementação das institucionalidades nos territórios, sobretudo entre os atores da sociedade civil. Os colegiados territoriais representaram espaços públicos mais complexos que os CMDRs ao estimularem uma grande mobilização dos atores em torno da ideia de considerar a formulação e o monitoramento das políticas de desenvolvimento rural numa escala mais ampla que o município – com menos influência dos prefeitos, que resistiram inicialmente à criação dos territórios pela perda de poder que representava para os mesmos –, com menos riscos de tornarem-se "prefeituráveis", e como resultado do envolvimento conjunto (embora conflitivo, tenso, desigual e tendo de ser constantemente reconstruído) de atores do Estado e da sociedade civil local. Além de dar seguimento e avançar no processo de democratização do Estado brasileiro e das políticas públicas, estas experiências representaram um considerável aprendizado, embora sempre desigual, tanto para a sociedade civil como para as agências estatais, na capacitação para o protagonismo social; para a formulação e a execução de planos e projetos de

desenvolvimento rural nos territórios; para a construção de alianças; para a relação institucional entre representantes dos diferentes níveis de governo (municipal, estadual, federal) e das comunidades e movimentos sociais locais; em suma, para a governança territorial.

2) A experiência da política da SDT/MDA foi relevante para difundir a abordagem territorial do desenvolvimento, pelo menos no âmbito do rural, e para tentar superar as limitações do município como unidade de planejamento e de execução de políticas de desenvolvimento rural (FAVARETO; SEIFER, 2011). Ganhou força a ideia de território como a unidade intermediária adequada para conceber e executar políticas descentralizadas de desenvolvimento e como o lugar (a escala) mais conveniente para o exercício da articulação das políticas públicas, a ponto do CONDRAF, em sua proposta de Política de Desenvolvimento do Brasil Rural lançada em 2011, incorporar a abordagem territorial como enfoque central desta política. Isto porque a ideia de território também remete à necessidade de superação do viés fragmentado e setorial que tem sido a marca histórica das políticas públicas que identificam o rural ao agrícola. Ademais, a experiência territorial também estimulou a reflexão analítica e política sobre a reafirmação da importância do "rural", pelo reconhecimento e fortalecimento de políticas organizadas em torno da diversidade como uma característica central do tratamento contemporâneo do rural, que, ao destacar a presença de diferentes grupos sociais, populações e povos, afirma três atributos fundamentais e indissociáveis do rural como espaço, ao mesmo tempo, (i) de produção, de atividades econômicas diversificadas e intersetoriais, e de fornecimento de bens públicos, (ii) de reprodução de distintos modos de vida e (iii) de relação com a natureza.

No entanto, apesar dos progressos reais e retóricos, a experiência das políticas de desenvolvimento territorial não conseguiu avançar em todas as frentes potencializadas ou em direção às janelas de oportunidade abertas pelas mesmas, como discutido nas seções acima. Algumas interpretações e expectativas iniciais em torno da territorialização das políticas públicas, da governança e do desenvolvimento foram ficando pelo caminho. A ausência de confluência entre ideias, interesses e instituições contribuiu para algumas limitações observadas acima. Nesta trajetória, ideias e expectativas em torno da abordagem territorial presentes na concepção (mesmo que nem sempre conformando um todo coerente) da política territorial encontraram dificuldades de correspondência com as ideias e expectativas de atores e grupos sociais locais, com seus interesses e com instituições estabelecidas, as quais apresentaram resistência e, em alguns casos, bloquearam as inovações sinalizadas. Alguns atores locais desconheciam os elementos que levaram à emergência da política territorial

no Brasil e, mesmo assim, reivindicaram participação nesta em virtude principalmente de interesses instrumentais (acesso aos recursos públicos). A incorporação oportunista de alguns municípios destoantes das características territoriais e a participação de determinados municípios e atores no recorte territorial, mas com pouca frequência nas institucionalidades territoriais ou apenas em reuniões que discutiam distribuição de recursos, ilustram a falta de confluência entre diferentes interpretações sobre a abordagem territorial e entre ideias e interesses. Em outras situações, as inovações potencializadas pela abordagem territorial encontraram bloqueios institucionais que limitaram a territorialização da governança e do desenvolvimento, como é o caso da ausência de um marco jurídico para os territórios, que reforçou as amarras da política territorial aos recortes municipais tradicionais e ao poder das gestões municipais. Da mesma forma, há vários casos em que a reprodução de concepções e de regras formais e informais do Pronaf Infraestrutura e Serviços continuou a orientar as ações dos atores, limitando a institucionalização das ideias presentes na abordagem territorial.

Possivelmente, em virtude da amplitude territorial do Brasil, da diversidade de situações sociais, econômicas e culturais que coexistem no país, e da magnitude da própria política pública (articulação de diferentes ministérios e secretarias e atuação em 243 territórios), a ausência de confluência entre ideias, interesses e instituições seja inerente à política territorial (e a todas as políticas públicas). Com efeito, diversos autores que utilizam as abordagens cognitiva, da escolha racional e institucionalista, enfatizam que diferentes ideias e interesses (não raro contraditórios) precisam ser negociados na formulação de uma política pública e que novas instituições são limitadas e constrangidas por instituições já estabelecidas. No entanto, a análise realizada neste capítulo complexifica essa reflexão ao reunir ideias, interesses e instituições e ilustra, corroborando outras perspectivas, o quanto a implementação das políticas públicas tende a distanciar-se de sua concepção e formulação e das expectativas por elas criadas.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

_____. *Agricultura familiar e desenvolvimento territorial*. Brasília: MDA/NEAD/Consultoria IICA, 1998, 940p.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. *Novas instituições para o desenvolvimento rural*: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: IPEA, 1999.

ADIB, A. R. *Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável*: guia para o planejamento. Brasília: SDT, 2005.

ALSTON, L. J. *et al*. **Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Brazil**. *Latin American Research Network Working Paper n.o. R-509*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 2005.

BACELAR, T. *et al. Gestão social dos territórios*. Brasília: IICA, 2009.

BONNAL, P.; DELGADO, N. G.; CAZELLA, A.A. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. *In*: Delgado, N.; Leite, S. (orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14, 2011, p. 35-60.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. *In*: Delgado, N.; Leite, S. (orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14, 2011.

BONNAL, P.; MALUF, R. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: Cazella, A.; Bonnal, P.; Maluf, R. *Agricultura familiar*: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009, p. 71-110.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. 2001. *Resolução no 27 de 28 de novembro de 2001*.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Colegiados territoriais*: guia para a organização social dos territórios. Documento de apoio 05. Brasília (DF): SDT, 2010.

_____. *Referências para a gestão social dos territórios rurais*: Guia para a organização social. Documento de apoio nº 3. Brasília (DF): SDT, 2006.

_____. *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Série Textos para a Discussão 4. Brasília: SDT/MDA, 2003.

_____. S.d. *Sistema de Informações Territoriais*. Síntese Brasil x Territórios. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=territorio&base=1>. Acesso: 7 jan. de 2012.

CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V. V. S. Ideias e práticas na Gestão Social dos Territórios da Cidadania. O caso do Território da Borborema, Paraíba. *Sustentabilidade em Debate*, v. 4, n. 2, 2013, p.19-40.

CAZELLA, A.; MATTEI, L.; DELGADO, N. A gestão do PRONAF infraestrutura e serviços pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural: evidências sobre o estado de Santa Catarina. *In*: Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural, 40, Passo Fundo, ... Passo Fundo: SOBER, 2002.

DELGADO, N. G. *et. al.*, 2013a. Concepções de ruralidade e políticas públicas na América Latina e Europa: análise comparativa de países selecionados. *In*: Mi-

randa, C.; Silva, H. (orgs.). *Concepções da ruralidade contemporânea*: as singularidades brasileiras. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 21, Brasília: IICA, 2013a, p. 149-412.

_____. *et. al*. Tipologias de ruralidade em agências multilaterais e organismos internacionais selecionados. *In*: Miranda, C.; Silva, H. (orgs.). *Concepções da ruralidade contemporânea*: as singularidades brasileiras. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 21, Brasília: IICA, 2013b, p. 149-412.

_____; GRISA, C. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. *In*: Leite, S. P. (org.). *Políticas de Desenvolvimento Territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. Brasília: IICA, 2013, p. 239-288.

_____; LEITE, S. P. *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, 2011.

_____.; _____. O PRONAT e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, p. 239-259.

ECHEVERRI, R. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA, 2009.

FAVARETO, A. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial*. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental/Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

_____; SEIFER, P. *Nova ruralidade e desenvolvimento territorial* – problemas de definição e implicações para o desenho de políticas. 2011, 45 p.

FLEXOR, G. A economia política da construção institucional do mercado de biodiesel no Brasil. *In*: Bonnal, P.; Leite, S. P. (orgs.). *Análise comparada de políticas agrícolas*: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011, p. 363-387.

FOUILLEUX, È. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos sociedade e agricultura,* v. 19, n.1, 2011, p. 88-125.

GRISA, C. Projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania. *In*: Leite, S. P. (org.). *Políticas de Desenvolvimento Territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. Brasília: IICA, 2013, p. 149-177.

HALL, P. A. Policy paradigms, social learning end the State. *Comparative politics*, v. 5, n. 3, 1993.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Unraveling the Central State, but how? Types of multi-level governance. *The American Political Science Review*, v. 97, n. 2, 2003, p. 223-243.

_____. Types of Multi-level Governance. *European Integration online Papers*, v. 5, n. 11, 2001.

JONES, C. *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Duxburry Press, 1970.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown and Co., 1984.

LEITE, S. P. *et al*. Políticas públicas, desenvolvimento territorial e atores sociais no meio rural brasileiro. *In*: Delgado, N. G. (Org.). *Brasil em Debate. Coletânea de Artigos*. Brasília: MDA/Condraf, 2010, p. 319-362.

LOPES, E. A.; DELGADO, N.; GRISA, C. Desenvolvimento territorial, políticas públicas e enfrentamento da pobreza no Território Sertão Ocidental (SE). *In*: LEITE, S. P. (org.). *Políticas de Desenvolvimento Territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*: estudos de caso. Brasília: IICA, 2013, p. 139-170.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in comparative international development*, v. 36, n. 1, 2001, p. 111-141.

MATTEI, L. *Institucionalidade e protagonismo político*: os 10 anos do CONDRAF. Brasília: CONDRAF, 2010.

MEDEIROS, L.; DIAS, M. M. Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. *In*: Leite, S. P.; Delgado, N. G. (orgs.). *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, 2011, p. 197-230.

MULLER, P. *Les politiques publiques*. 7ª.ed. Paris: PUF, 2008.

OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. *In*: Bresser Pereira, L. C.; Wilheim, J.; Sola, L. (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo e Brasília: Ed. UNESP e ENAP, 2001, p. 119-145.

OSTROM, E. *Understanding Institutional Diversity*. Cambrigde: Princeton University Press, 2005.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les "trois I" et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, v. 55, n. 1, 2005, p. 7-32.

PERAFÁN, M. *O Território do Desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios*: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia. Brasília: Centro de Pós-Graduação e Pesquisa sobre as Américas (CEPPAC-UnB), 2007.

PIERSON, P. Public policies as institutions. *In*: Yale Conference on Crafting and Operating Institutions, New Haven, 2003. *Anais*... New Haven: Yale University, 2003.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework : an assessment. *In*: Sabatier, P. A. (org.). *Theories of the policy process*. Westview Press, 1999, p. 117-166.

_____. *Policy Change and Learning*: an advocacy coalition approach. Westview Press, 1993.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

TECCHIO, A. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC). 2012. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas/UFSC. Florianópolis, 2012.

THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, n. 2, 1999, p. 369-404.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v. 3, n. 5, 2002a, p. 5-19.

_____. *Cidades Imaginárias*: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Editora Autores Associados, 2002b.

Gestão territorial e desenvolvimento: análise comparativa de políticas territoriais na Amazônia

Thereza Cristina Cardoso Menezes

Este capítulo se propõe a realizar um estudo comparado e refletir sobre a articulação de políticas territoriais de caráter socioambiental e de desenvolvimento agropecuário na Amazônia, tendo como foco a afirmação de determinadas políticas fundiárias no Sul do Amazonas na última década. O Sul do Amazonas constituiu-se como área focal na última década de diversos investimentos políticos em virtude da sua fragilidade socioambiental, caracterizada pelo forte avanço da fronteira agropecuária proveniente do Acre, Rondônia e Mato Grosso com elevados índices desmatamento e violência no campo. A região tornou-se parte de um mosaico de unidades de conservação,[11] área de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) através do projeto de repavimentação da rodovia BR-319 (Porto Velho-Manaus) e tornou-se uma das áreas prioritárias no esforço de regularização fundiária através do Projeto Terra Legal.

Buscarei demonstrar como o Sul do Amazonas foi cenário de novos e heterogêneos modelos e perspectivas de administração e de gestão sobre o território e sobre suas populações e refletir sobre a interface entre políticas socioambientais e agropecuárias na Amazônia. Percebida como uma região sob forte pressão do avanço do agronegócio no Amazonas, esta área tornou-se alvo de um conjunto de políticas públicas e iniciativas de entidades não governamentais relacionadas à preservação ambiental e desenvol-

11 Segundo o Ministério do Meio Ambiente o chamado "mosaico de unidades de conservação seria um modelo de gestão que busca a participação, integração e envolvimento dos gestores de UC e da população local na gestão das mesmas, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional. O reconhecimento de um mosaico se dá quando existir um conjunto de UC próximas, justapostas ou sobrepostas, pertencentes a diferentes esferas de governo ou não". A PORTARIA nº 332, de 25 de agosto de 2011 reconheceu o Mosaico da Amazônia Meridional, abrangendo as seguintes áreas, localizadas na região limítrofe entre os Estados do Amazonas, Mato Grosso e Rondônia.

vimento sustentável[12] voltados a fomentar a valorização da diversidade sociocultural, a racionalização do uso de recursos naturais, na vigilância e proteção ambiental e no pressuposto da autogestão comunitária ou gestão territorial compartilhada.

Segundo Becker (2005, p. 72), estas ações têm por base o imperativo de modificar o padrão de desenvolvimento que vigorou entre os anos 1960 e 1980 através do uso não predatório das riquezas naturais da Amazônia e dos conhecimentos de suas populações tradicionais. A necessidade de superação do padrão de economia de fronteira[13]foi se estabelecendo como um novo imperativo internacional, nacional e regional e, neste contexto discursivo, o Sul do Amazonas tornou-se parte de um dos mosaicos territoriais de unidades de conservação orientado no artigo 26 do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação) que afirma que diante da existência de áreas protegidas de categorias diferentes ou não (parques, estações ecológicas, reservas extrativistas e terras Indígenas) em proximidade, justapostas ou sobrepostas, seria incentivada a constituição de um mosaico dessas áreas, com gestão integrada e participativa, para conservar a biodiversidade e valorizar a diversidade sociocultural e o desenvolvimento local sustentável.

No caso das Unidades de Conservação situadas na região e sob gestão federal, optou-se pela adoção coletiva de um plano de gestão que previa o pagamento o de serviços ambientais como o "Bolsa Verde", programa do Plano Brasil sem Miséria, cujo nome oficial é Programa de Apoio à Conservação Ambiental. O Bolsa Verde é um programa de transferência de renda para famílias que vivem em áreas de relevância para a conservação ambiental consideradas em situação de extrema pobreza que foi instituído e regulamentado em 2011. O Programa Bolsa Verde beneficia famílias que já recebem o bolsa família (cumulativo) oferecendo um aporte complementar no valor de R$300,00 para incentivar às comunidades para que continuem usando de forma sustentável os recursos naturais dos territórios onde vivem tais como Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas Federais (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, administradas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade ICMBIO; Projetos de assentamento florestal, projetos de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento agroextrativista instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Territórios ocupados por Ribeirinhos, Extrativistas, Populações Indígenas, Quilombolas

12 Dentre as entidades destaco o Instituto Internacional de Educação no Brasil (IEB), a Operação Amazônia Nativa (OPAN) apoiados em determinados momentos pela Agencia dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), Agencia de Cooperação Alemã (GIZ), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (Ceuc/SDS), posteriormente extinta.

13 Kenneth Boulding (1966) denominou de economia de fronteira regiões cujo crescimento econômico é visto como linear e infinito, baseado na contínua incorporação de terra e de recursos naturais. Esse paradigma da economia de fronteira caracterizaria, segundo Becker (2005), toda a formação latino-americana.

e outras Comunidades Tradicionais; e outras áreas rurais definidas como prioritárias pelo Governo Federal.

Nas áreas de RESEX situadas no município de Lábrea, área onde tenho realizado pesquisas desde 2007, acompanhei o processo de construção de Planos de Utilização em reservas extrativistas desenvolvidos nas oficinas em comunidades e deliberações em assembleias. Observou-se recorrentemente que a construção participativa esteve sempre condicionada ao compromisso coletivo de obediência de normas da Legislação Ambiental brasileira e esta aceitação coletiva foi frequentemente anunciada como pré-requisito para o beneficiamento das comunidades pelo programa "Bolsa Verde".

Esta política de proteção ambiental teve sua gênese em 2011, quando representantes do Amazonas, Mato Grosso e Rondônia, juntamente com órgãos governamentais e da sociedade civil entregaram ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) a carta de criação do Mosaico da Amazônia Meridional. O documento oficializou perante a União a demanda de criação do "mosaico", um expediente previsto no artigo 26 da Lei Federal 9.985 – o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Atualmente, existem no Brasil 12 mosaicos distintos, quase todos no bioma da Mata Atlântica. O Mosaico da Amazônia Meridional reúne 40 unidades de conservação estaduais e federais, constituindo cerca de sete milhões de hectares e compreende áreas do Sul do Amazonas, Norte e Noroeste do Mato Grosso e Oeste de Rondônia – área cunhada como "Arco do Desmatamento" devido à grande ocorrência de queimadas e derrubada de árvores. As diretrizes foram discutidas durante quatro anos com a participação Centro Estadual de Unidades de Conservação da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (Ceuc/SDS); as Secretarias de Meio Ambiente dos Estados de Rondônia e Mato Grosso; o ICMBio; a Cooperação Técnica Alemã (GTZ) e o WWF-Brasil. Esperava-se com este instrumento a conjugação de esforços no âmbito estadual e federal na execução e atividades voltadas para a proteção desta região, construindo-se uma barreira para avanço do chamado arco do desflorestamento que avançava fortemente de Mato Grosso, Rondônia e Acre rumo ao norte, na direção do Sul do Amazonas.

Destaco o fato que em 2011, momento de criação do Mosaico da Amazônia Meridional, foi também instituído pela Lei Estadual nº 3.645, de 8/8/11 o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) da sub-região do Purus,[14] uma larga faixa territorial situada no Sul do Amazonas com 252.985 km², correspondente a 16,1% do território do Estado do Amazonas. O ZEE do Purus permitia a recomposição

14 O espaço territorial do Estado do Amazonas possui nove sub-regiões: o Sul do Amazonas compreende duas sub-regiões: Sub-Região do Purus sob jurisdição dos Municípios de: Boca do Acre, Canutama, Lábrea, Pauini e Tapauá. E Sub-Região do Madeira que abrange os municípios de: Borba, Humaitá, Manicoré, Novo Aripuanã e Apuí.

da Reserva Legal em apenas 50% da área degradada, favorecendo, sobretudo, os empreendimentos agropecuários já consolidados e tidos como muito relevantes para a economia da região, o que indica que o vetor socioambiental não constituiu uma barreira para o avanço do desenvolvimento agropecuário regional.

A proposta de redução da Reserva Legal para fins de recomposição abrange uma área total de 4.216,84 km² correspondendo a 1,68% do território da sub-região do Purus. A título de exemplo, a referida área equivalente a 6,04% da área do município e Lábrea (2.890,29 km²) que concentra número elevado de propriedades, representando 4,23% da área do município. A proposta beneficiaria cerca de 582 propriedades na região de acordo com o Censo Agropecuário IBGE, das quais 434 propriedades situavam-se no município de Lábrea. Segundo afirmou o presidente da Federação da Agricultura do Amazonas, este ZEE representava um marco na história dos produtores rurais da região, os quais aguardavam há anos esta proposta, que reconhecesse a área da BR-317 (Rodovia Transamazônica que corta o Sul do Amazonas) e o Sul de Lábrea como áreas de produção consolidadas.

Conforme demonstrado, a criação do Mosaico da Amazônia Meridional e o Zoneamento Ecológico Econômico do Purus manifestaram tensão e coexistência entre políticas territoriais de contenção do desmatamento através de criação, integração e gestão sustentável de áreas protegidas e das políticas territoriais de incremento do desenvolvimento agropecuário na região do Sul do Amazonas. A tensão entre estas políticas se manifestou, no entanto, no processo de discussão do projeto de recuperação da BR-319 (rodovia Porto-Velho-Manaus) que corta o Sul do Amazonas, uma das obras que estava prevista no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com custo orçado em aproximadamente R$557 milhões. A rodovia sempre foi uma demanda do setor agropecuário regional e considerada como fundamental para baratear o escoamento da produção de soja, milho e gado dos estados de Rondônia, Acre e do Sul do Amazonas através dos portos de Manaus/ Itacoatiara.

Cabe destacar que a repavimentação da BR-319 previa uma rede de estradas laterais ao longo dos rios Madeira e Purus, atingindo um vasto conjunto de floresta intacta e povos indígenas no Sul do Estado do Amazonas. Como medida compensatória aos altos impactos socioambientais previstos pela obra foi sugerida a implantação de 29 parques e reservas ao longo da rodovia. No âmbito do processo de audiências públicas da rodovia BR-319 surgiu a criação da ALAP – Área sob Limitação Administrativa Provisória, Decreto de 2/1/2006, onde se propôs aproximadamente 15.393.453 ha distribuídos entre unidades de conservação, em sua maioria Parques Nacionais (PARNA), uma proposta de caráter conservacionista que desconsiderava a presença e os efeitos da rodovia sobre as comunidades extrativistas e as oito etnias (Torá, Parintintim, Mura, Apuriná, Pirahã, Diahuy, Munduruku, Tenharim e Matanawi) que habitavam a região e com antigas demandas territoriais.

Foi durante as audiências da ALAP que o perfil conservacionista das medidas mitigadoras da BR-319 atenuou-se, surgindo em seu lugar, como alternativa compensatória, a criação de unidades de conservação de uso direto como a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), a Reserva Extrativista (RESEX) e a Floresta Nacional e Estadual (FLONA e FLORESTA ou FLOES).[15] Muitas das áreas demandadas representavam reivindicações prévias dos movimentos sociais que foram por anos "engavetadas" em Brasília e que o processo de negociação da ALAP oportunizou serem atendidas. Cabe destacar que o processo de criação de muitas destas áreas foi permeado de conflitos, pois a mediação despreparada de agentes do Estado caracterizada pela pressa em impor definições dentro dos prazos da duração das viagens dos burocratas e a negligencia a um histórico complexo e as relações sociais delicadas entre as comunidades atingidas. Em muitos casos a intervenção despreparada do Estado se expressou na imposição da autoidentificação identitária como correlato da adequação perfeita entre modalidade territorial e estereótipos culturais de viés primordialista. Eram comuns frases de funcionários da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) tais como "quem é índio fica, quem não é tem que sair da terra indígena".

A região do Vale do Purus e Sul do Amazonas teve sua história fortemente marcada pela constituição do sistema de seringal que resultou em violentos conflitos entre seringueiros-migrantes provenientes do Nordeste do país e indígenas locais. Como as árvores de seringa apresentam-se dispersamente conectadas pelas chamadas "estradas", os seringais abrangiam grandes áreas obrigando a distribuição de seringueiros floresta adentro. Esta particularidade expos os seringueiros aos embates com indígenas e o desfecho destes encontros foram assassinatos, estupros, raptos ou refúgio dos índios em áreas cada vez mais isoladas e distantes dos seringais ou mesmo a incorporação do trabalho indígena à empresa seringalista. A Igreja Católica[16] foi um ator historicamente importante no processo de catequese cristã e silenciamento da cultura e identidade indígena. Entre trabalhadores migrantes e suas famílias, muitos também pereceram com as doenças que ainda hoje assolam a região como a malária, hepatite ou nos embates com indígenas. (MENEZES, 2011)

---

15 Unidades de Conservação Ambiental ao longo da BR-319: 1- RESEX Médio Purus, 2- Floresta Nacional Iquiri, 3- RESEX Ituxi, 4- Floresta RDS Rio Vermelho B, 5- Estação Ecológica Estadual Antônio Mugica Nava, 6- Estação Ecológica Estadual Serra dos Três Irmãos, 7- Floresta RDS Rio Vermelho C, 8- Parque Nacional do Mapinguari, 9- Floresta RDS Rio Madeira B, 10- Estação Ecológica Lago do Cuniã, 11- RESEX Lago do Cuniã, 12- Floresta RDS, Rio Madeira A, 13- Floresta RDS Rio Machado, 14- Floresta Nacional Humaitá, 15- Floresta Nacional BalataTufari, 16- RESEX Canutama, 17- Floresta Estadual Canutama, 18- Floresta Estadual Tapauá, 19- REBIO Abufari, 20- RDS Piagaçu-Purus, 21- Parque Nacional Nascentes do Lago Jarí, 22- RESEX Lago do Capaná Grande, 23- RDS Amapá, 24- RDS Igapó-Açu, 25- Parque Estadual do Matupiri, 26- RDS Rio Madeira e 27- RDS Matupiri.

16 A Ordem dos Agostinianos Recoletos (Espanha) dominou historicamente o processo de catequese mencionado desde o início do século passado e ainda se mantém como ordem predominante da Igreja Católica na região do Vale do Purus.

Para além do conflito, o sistema do seringal produziu também um padrão de relação social caracterizado pelo aviamento onde o seringueiro recebe mercadorias do barracão, pertencente ao patrão, contraindo dívidas que deveriam ser saldadas com borracha ou outros produtos de valor extraídos da floresta como castanha, por exemplo. A rigidez do sistema de aviamento e o estabelecimento de um padrão de relação fundado na submissão, violência e desconfiança acompanhava as oscilações dos preços do mercado internacional, ou seja, quanto mais altos os preços da borracha, menor margem de manobra de negociação tinha o seringueiro, constrangido a vender a borracha exclusivamente para o seu patrão em um contrato cujas condições eram por ele determinadas.

A partir dos anos noventa do último século, a produção de uma nova configuração político-territorial colocou em funcionamento uma gramática relacional distinta baseada na diferenciação identitária, instaurou hierarquias entre grupos previamente percebidos como socialmente homogêneos, produziu cisões familiares, restringiu o acesso de comunidades aos recursos naturais antes compartilhados e estabeleceu um acesso diferenciado as políticas públicas referenciadas na autoidentificação.

Outro efeito de medidas políticas implementadas na região tais como a recuperação da rodovia que corta parte do Sul do Amazonas foi a elevação do preço da terra, crescimento de movimentos migratórios proveniente dos estados vizinhos rumo ao avanço da fronteira agropecuária, dos estados do Sul do Brasil e de países vizinhos atingidos pelo efeito do fechamento da fronteira como Paraguai e Bolívia. A região conhecida como Km 180 da Transamazônica (BR-230), por exemplo, que abarca o perímetro da localidade de Santo Antônio do Matupi, Apuí e parte do município de Manicoré, no entorno da BR-319 é exemplar dos efeitos produzidos pela expectativa de recuperação da BR-319, tornando-se centro de dezenas de serrarias, garimpos irregulares, avanço sem precedentes da grilagem, assassinato de lideranças e conflitos envolvendo a retirada ilegal de madeira em Terras Indígenas e assentamentos rurais.

Como brevemente mencionado, o município de Lábrea integra o cenário regional do Sul do Amazonas apresentado acima. Lábrea é último município da Rodovia Transamazônica que corta toda a sede municipal, possui área de 68.229,009 Km^2 e está situado no vale do rio Purus, no sudoeste do Amazonas, em posição limítrofe com Rondônia e Acre. O município é um dos mais importantes centros agropecuários do Amazonas, recordista em desmatamento no estado juntamente como município de Apuí, e têm sido historicamente cenário das mais variadas experiências de desenvolvimento da região. Como salientado anteriormente, o Vale do rio Purus caracterizou-se pela diversificada e forte presença indígena, por ter sofrido importante impacto da empresa seringalista e da construção de rodovias para integrar a Amazônia ao Brasil (Rodovia Transamazônica), bem como pela forte presença da migração proveniente do Nordeste (particularmente do Ceará) para o trabalho no município que concentrou alguns dos

mais produtivos seringais do Amazonas. Lábrea conta hoje com um significativo mosaico de Terras Indígenas, assentamentos e unidades de conservação formado a partir da década de 1980.

Desde a década de noventa, principalmente, vem se delineando na região que comporta Lábrea e Apuí a marcante presença de dois vetores de redefinição do perfil político-territorial da região, manifestos por um lado, na forte presença do socioambientalismo, expresso na difusão de ONGs e na explosão de territorialidades legitimadas pela presença e mobilização de povos e práticas tradicionais. Por outro lado, seguindo o padrão de desenvolvimento recente do Sul do Amazonas, percebe-se também o avanço da fronteira do desmatamento, a dinamização de empreendimentos agropecuários e projetos hidrelétricos (MENEZES, 2011). Estas iniciativas permitem afirmar que estariam em curso estratégias empresariais articuladas para tornar a região do Purus/Madeira uma faixa de produção de commodities como pecuária, grãos, madeira e energia.

Em meados de 2000 com o melhoramento genético, o controle da aftosa, e o sucesso brasileiro no mercado internacional de produtores de carne bovina, os lucros alcançados pela pecuária atraíram investidores de todo o país. Essa configuração impulsionou a atividade pecuária no Sul do Amazonas, particularmente nos municípios de Lábrea e Apuí que tiveram um expressivo aumento das áreas de pastagens. O crescimento de áreas desmatadas na porção sul amazônica cresceu paralelamente à expansão da fronteira agropecuária nesta região. Segundo o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), as taxas de desmatamento no sul do estado do Amazonas aumentaram em 2004 aproximadamente 16% saltando de 6.926 km^2 para 8.238 km^2. Os dados indicavam que o desmatamento estava ocorrendo para além de antigas áreas desmatadas e avançando em direção da vegetação primária da floresta e, principalmente, para áreas de campos naturais.

Desde 2008 admite-se a existência de três frentes de expansão de soja na Amazônia sendo uma delas o "corredor do Madeira", área que abrange a área de influência direta e indireta da hidrovia do rio Madeira, eixo de escoamento da soja proveniente de Mato Grosso e indutor de frentes novas que já apontam para o avanço dos desmatamentos no Sul do Amazonas e aproximam-na de frentes de expansão mais antigas situadas a leste da rodovia Rio Branco-Boca do Acre.

No Sul de Lábrea há numerosas áreas, algumas com até 3.000 ha de avanço da pecuária, bem como no trecho entre Humaitá- Lábrea, onde se detecta tanto ao longo da BR-230 (Transamazônica) como na várzea do rio Purus a presença de grandes pecuaristas expulsando comunidades extrativistas e produtores familiares. Ao sul de Manicoré, outro município da região meridional do Amazonas, cooperativas e empresas privadas provenientes de Mato Grosso e Rondônia vêm grilando terras para expandir o plantio de soja. No entanto, a mais recente e veloz frente provém do sul de Canutama e Humaitá, na faixa dos municípios situados na área de abrangência da rodovia Manaus-

-Porto Velho, onde fazendeiros do sul do país estão se apropriando progressivamente de terras para implantação da pecuária e da cultura da soja.

Ainda que a soja venha despontando, é a pecuária extensiva de baixa produtividade e a exploração de madeira que estão abrindo a fronteira agropecuária, mudando profundamente o cenário dos vales dos rios Madeira e Purus. O processo mais frequente de implantação destas atividades inicia-se com o desmatamento de áreas e posterior plantio de pasto para legitimar a titulação da terra ou para prevenir futuras ocupações. A pastagem configurou-se como o mecanismo barato de ocupar terras desmatadas, possibilitando lucro substancial quando a terra é revendida.

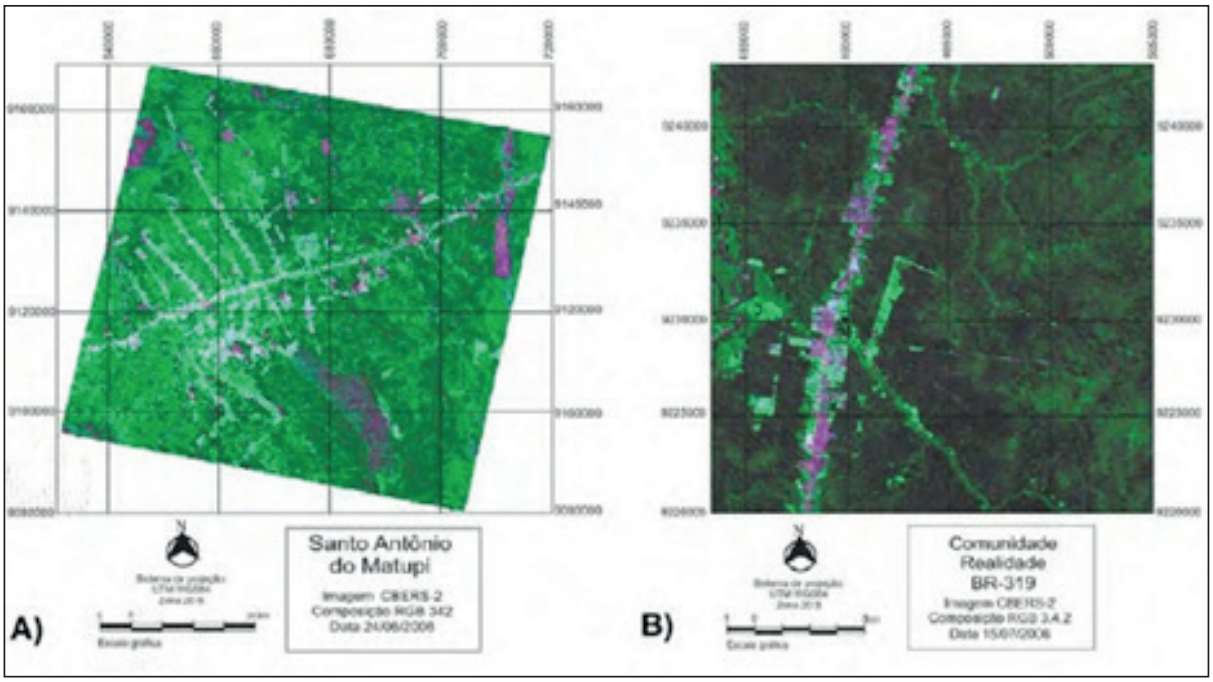
A partir de 2003, o aumento da produção brasileira concentrou-se na Amazônia, especialmente no Pará e registrou-se a transferência de grandes rebanhos do resto do país para a região. Em 2006, por exemplo, as exportações brasileiras ultrapassaram os US$ 2,2 bilhões e a pecuária passou a integrar a lista dos dez principais itens de exportação do país. O avanço da criação de gado na Amazônia está intimamente relacionado ao crescimento sem precedentes da pecuária brasileira nos últimos anos, tornando o Brasil o maior exportador mundial em 2005.

O rebanho bovino do estado do Amazonas possui aproximadamente 1,29 milhões de animais (ADAF, 2014) e representa um rebanho pequeno se comparado ao rebanho de outros estados da Amazônia Legal. Correspondendo atualmente a apenas 3% do total, o aumento do rebanho no Amazonas supera, porém, as taxas de crescimento do resto do país. No período de 2000 a 2012 o crescimento do rebanho na região foi de 71%, cerca de três vezes maior do que a média do restante do Brasil, que foi de 24% (IBGE, 2014). A região Sul do Amazonas é responsável por esse aumento, passando de 100 mil cabeças em 1990 para mais de 700 mil cabeças em 2012. A região sul do Amazonas concentra 54% do rebanho de corte do estado. Desse subtotal, 91% estão concentrados nos municípios de Boca do Acre, Apuí, Manicoré e Lábrea (ADAF, 2014) consolidando a região como uma potência da pecuária no estado com grande expectativa de expansão nos próximos anos.

Entre as razões da dinamização da pecuária nesta região estariam: as assimetrias do preço da terra no Brasil que tornam o preço da terra amazônica baixo em comparação com outras regiões brasileiras, o deslocando da pecuária do Sudeste e Centro-Oeste para a abertura de espaço para outras atividades produtivas, os expressivos investimentos em abatedouros e a remoção das barreiras da febre aftosa na Amazônia.

A pecuária voltada à venda para frigoríficos é o setor mais pungente em Lábrea. Destacam-se especialmente criadores do sul do município instalados nos ramais que formam as chamadas "espinhas de peixe" a partir da BR-364 tais como Mendes Junior, Jequitibá e Linha 01 (Vista Alegre do Abuná). A Comissão Especial do Sul do Amazonas calculou que entre 350 e 600 mil cabeças de gado nelore estão sendo criados nesta região, sendo o rebanho de todo o Amazonas estimado em 1,2 milhão.

Figura 1 – Imagem CBERS-2 composição colorida RGB342 de Santo Antônio do Matupi e Realidade



Fonte: Projeção UTM/WGS84 zona 20, ano 2006 (Graça, P.M.L.A., F.D. Maldonado & P.M. Fearnside, 2007).

A existência de madeira de lei na região sul do Amazonas é outro fator que tem acelerado o desmatamento de certas áreas nos últimos anos. O Município de Lábrea, por exemplo, ostentou o título de campeão do Amazonas de desmatamento, tendo aumentado em 87% a área desmatada entre os anos de 2003 e 2004 em função do desmatamento ilegal de suas florestas de cedro e mogno, especialmente no entorno das BR 364 (Porto Velho-Rio Branco) e BR 230 (Transamazônica). Há no Sul de Lábrea 43 serrarias implantadas em municípios situados na fronteira com Rondônia, espalhadas ao longo da BR 164 que liga Porto Velho a Rio Branco, particularmente em Vista Alegre do Abunã (RO), mas também em Nova Califórnia (RO), Extrema, Vista Alegre do Abunã (RO) e Acrelândia (AC). Apenas duas serrarias encontram-se dentro do município de Lábrea, fato explicado pela grande tolerância dos órgãos públicos do estado vizinho do Amazonas com a atividade madeireira que torna estratégico levar a madeira extraída em Lábrea para serrarias do lado da fronteira de Rondônia.

Deve-se salientar ainda a frequente relação entre desmatamento e trabalho escravo na região. Em 2008, uma operação da Polícia Federal encontrou na Fazenda Alta da Serra situada no Sul de Lábrea, na área conhecida como Ramal do Boi, cerca de 50 pessoas no meio da mata sem comida, alojamento ou pagamentos. Elas ha-

viam sido agenciadas para desmatar cinco mil hectares de floresta para a criação de gado por um consórcio de fazendeiros do Acre empenhados em transformar grandes áreas de Lábrea em pastos através de trabalho escravo. (HASHIZUME, 2009)

Em meados de 2009, dados do Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas IPAAM revelavam a existência de 85 planos de manejo protocolados relativos à Lábrea. Destes apenas um estava devidamente licenciado e entre o restante havia 60 não licenciados, 21 com licença vencida, um com licença cancelada e outro com licença suspensa. Cinco destes planos eram comunitários e o restante empresariais (RELATÓRIO, 2009). Dados da Comissão Especial do Sul do Amazonas indicam que eram retirados mensalmente cerca de mil e quatrocentos metros cúbicos de madeira de boa qualidade, inclusive castanheiras. (A CRÍTICA, 2008)

As mudanças no comércio internacional de madeiras explicam em parte este grande crescimento da extração de madeira. A diminuição das florestas tropicais do Sudeste Asiático e da África Central vem tendo entre suas consequências a redução da oferta e elevação internacional dos preços das madeiras nobres, tornando cada vez mais lucrativo o mercado de madeiras. As companhias multinacionais madeireiras[17] vêm se deslocando para a Amazônia brasileira, provocando o avanço da fronteira madeireira na região, sobretudo no Pará e Amazonas.

Segundo dados do Greenpeace (1999), entre a década de 1980 e fim da década de 1990, a madeira amazônica saltou de 14% para 85% do total da produção nacional. A atividade vem se desenvolvendo de forma predatória, visto que cerca de 80% da madeira é extraída de forma ilegal e, na maior parte dos casos, os planos de manejo florestais são usados exclusivamente para a satisfação de requerimentos legais. Os benefícios da atividade madeireira para os povos tradicionais são baixos, visto que a indústria com frequência oferece péssima remuneração e o acesso aos lucros do comércio internacional é dominado por empresas estrangeiras.

As grandes extensões de terra grilada também chamam a atenção no Sul do Amazonas, somando-se cerca de oito milhões de hectares de ocupação irregular de terra. Em função das investigações realizadas pela chamada Comissão Parlamentar de Inquérito CPI da grilagem, realizada em 2001, uma área de 600 mil hectares

17 Segundo Cotton, C. e Romine, T (1999), 80% da madeira explorada na Amazônia têm origem ilegal. Na maior parte dos casos, os Planos de Manejo Florestal não são seguidos, mas usados meramente para satisfazer requerimentos legais. As maiores Companhias Multinacionais de Madeireiras nos estados do Pará e Amazonas são: Eidai do Brasil (Eidai) Japão, Japão & Reino Unido (68%); Holanda, Venezuela; Caribe; Jaya Tiasa (Carolina, Selvaplac & Maginco) Malásia, EUA (Carolina 99%), Europa; EUA;Coréia do Sul (Maginco); Nordisk (DHL Group) Dinamarca 20.401.105 Argentina, Bélgica, Caribe,Dinamarca, França, Holanda, Portugal, Reino Unido, EUA, Eldorado França , Haiti, Irlanda, Espanha,EUA; Gethal (Westag & Getalit) Alemanha 14.752.484 Alemanha (59%); EUA (41%); Amacol EUA; Compensa (Tianjin Fortune Timber) China, EUA (91%); Robco Madeiras EUA, Filipinas & Reino Unido (78%);Amaplac (WTK), Reino Unido (71%); Bélgica; EUA;Porto Rico; Dinamarca; Alemanha; Janus Brasil (Janus International) EUA.

registrada irregularmente em Lábrea voltou a ser da União por decisão do Conselho Nacional de Justiça. Segundo levantamentos do INCRA, 48 milhões de hectares de terra em 17 municípios do Sul do Amazonas estavam nas mãos de grileiros. O município de Canutama, por exemplo, chegou a ter cinco vezes mais registros de terra do que a área total do município.

A CPI da Grilagem lançou luz sobre a caótica situação fundiária do Sul do Amazonas ao investigar supostos proprietários de áreas de 6,8 milhões de hectares em cinco municípios do Sul do Amazonas, correspondentes a 4,37% do Estado do Amazonas. Áreas como esta foram obtidas através de sucessivas retificações no tamanho das áreas obtidas no cartório de Lábrea que transformou registros de 150,25 hectares de glebas do Seringal Maripuá situado em Pauini em áreas de 369.262,04 hectares, por exemplo.

Inversamente a este processo, e como reação a pressão de grileiros sobre as terras no sul do Amazonas, sobretudo entre 2003 e 2005, período em que foi maciçamente denunciado pela imprensa nacional e internacional a grilagem e o descontrole sobre o avanço do desmatamento na região decorrentes do rápido avanço do cultivo de soja e ampliação da criação de gado. Lábrea possui 16 Terras indígenas, quatro Unidades de Conservação e quatro Projetos de Assentamentos. Apesar de apresentarem históricos prévios diversos de mobilização por sua criação, estes territórios tiveram frequentemente como grande propulsor para sua efetivação a proteção e garantia de preservação do patrimônio biológico considerado em risco eminente ou diante da ameaça de projetos promovidos, seja pelo Estado, seja por fazendeiros.

Devemos destacar que os novos estatutos territoriais são concebidos pelos agentes do Estado como barreiras à fragmentação fundiária e aos usos ambientalmente incorretos da terra. Porém, ainda que secundariamente, a multiplicação destes territórios deve-se a uma perspectiva de vigilância e investimento comercial no longo conhecimento das populações nativas a respeito deste patrimônio, configurando-se como uma aposta na futura exploração da biodiversidade destas áreas. A estratégia de proteção territorial se expressa no recente alargamento das áreas de unidades de conservação estaduais no Amazonas. Em 2002, o Amazonas possuía 7,4 milhões de hectares de unidades de conservação estaduais e, ao final de 2005, estas áreas já tinham alcançado 15,6 milhões.

No sul do Amazonas, particularmente, o governo empenhou-se na criação de um novo mosaico de unidades de conservação com cerca de dois milhões de hectares em terras estaduais sob ameaça de grilagem e desmatamento. A Reserva Extrativista do Ituxi, criada em junho de 2008, foi proposta durante os debates sobre a Área sob Limitação Administrativa Provisória (ALAP) da BR-319 (obra do PAC), em julho de 2006. Com esta área o governo completou um grande mosaico previsto para minimizar os impactos da pavimentação da BR-319 (Porto Velho-Manaus).

Em maio de 2008, tinham sido criados com este fim o Parque Nacional do Jarí (812 mil/ha), a Floresta Nacional de Iquirí (1,5 milhão/ha) e a Resex do Médio Purus (604 mil/ha). Outras áreas criadas anteriormente foram ampliadas, como a Floresta Nacional de Balata-Tufari, que inicialmente possuía 276 mil hectares e atualmente tem área de pouco mais de um milhão de hectares.

Cabe destacar que a ênfase na criação de unidades de conservação teria excluído o extremo sul de Lábrea da criação de novas UCs, optando por investir em novas unidades na área de recuperação da BR-319, vista como prioritária devido à previsão de grandes impactos futuros. Segundo entrevista com o Superintendente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) local, do ponto de vista ambiental a área desmatada de Lábrea na faixa do extremo sul de Lábrea "já era" [sic]. A sugestão do órgão foi a criação de reservas ao redor da frente de desmatamento, como os parques nacionais de Ituxi, Mapinguari e as reservas extrativistas de Ituxi e do Purus.

Para a chamada área que "já era" [sic], ou seja, degradada ambientalmente ou sob forte pressão da grilagem, madeireiros e posseiros, a opção foi o investimento na criação de assentamentos rurais. Algumas destas áreas criadas há menos de uma década tem sofrido um processo de "descaracterização" territorial e sido entregues, por exemplo, para programas de regularização fundiária devido aos conflitos violentos envolvendo fazendeiros e assentados que ocasionam o abandono das parcelas. Segundo dados sobre conflitos no campo em 2011 (CPT, 2011), Lábrea possuía onze pessoas ameaçadas de morte entre assentados, posseiros e lideranças, e Apuí contabilizava três ameaçados entre ribeirinhos e pequenos proprietários (MENEZES, 2015, 2016).

As iniciativas de regularização fundiária na região integram as ações do Programa Terra Legal que se propôs a promover um dos mais ambiciosos programas de regularização fundiária do país, visando regularizar cerca 67 milhões de hectares de terras, ou seja, 8% do território nacional. O programa foi criado em 2009 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário tendo como meta dar segurança jurídica aos produtores rurais da Amazônia Legal e reforçar as políticas públicas de preservação do meio ambiente na região. Segundo o Relatório de Fiscalização do Programa Terra legal realizado pelo Tribunal de Contas da União (2014, 14) baseado na consulta aos dados do Sisterleg (Base de Dados do Sistema Terra Legal), o Programa concluiu em meados de 2014, 7.951 processos de titulação.

Ainda que a ocupação direta seja uma das condições para ser beneficiado pelo programa assegurando a função social da terra, o Tribunal de Contas da União(-TCU) realizou 47 observações diretas e em 13 delas não se encontrou qualquer ocupação direta, constatando-se a inexistência de acompanhamento ou checagem da utilização dos imóveis titulados no âmbito do programa. A gênese do Progra-

ma Terra Legal está ancorada na persistente ocupação descontrolada de terras na Amazônia o que pressionou o Governo Federal, desde a década de 1990, a buscar meios para empreender uma política de regularização fundaria na região através da implantação da Lei n.º 8.666/1993, que limitava a 100 hectares o limite máximo para concessão de propriedade de terras públicas para quem residisse ou produzisse na terra. Em 2005, esta lei sofreu importantes modificações no sentido de estender este limite e através da Lei no 11.196/2005 ele foi ampliado para 500 hectares, e, posteriormente, por meio de medidas provisórias tornadas leis, o limite estendido a 15 módulos fiscais (na Amazônia cada módulo mede 76 hectares), ou não ultrapassando 1.500 hectares, dimensão que dificilmente poderia ser justificada como pequena propriedade familiar.

Numerosas denúncias de irregularidades na atuação do Programa Terra Legal partiram do Sul do Amazonas. Relatos de funcionários do INCRA afirmaram que no município de Apuí havia registro de inúmeras pessoas ampliando suas posses ilegalmente de 500 para até 1500 hectares com a expectativa de ter mais terra regularizada e sem licitação, o que estava previsto nas próprias regras do programa. Em entrevista, Gabriel Carrero, pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) e do Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM) informou que "algumas pessoas já estão demarcando terras e ocupando mais, esperando que a propriedade seja legalizada", processo que se acelerou após o surgimento do Programa Terra Legal.

O sul do Amazonas é a região de maior demanda por regularização fundiária do estado e área prioritárias na atuação do Programa Terra Legal no Amazonas. No início de agosto de 2011, quando se iniciou os cadastramentos para o Programa em Lábrea, 25 grileiros das glebas Iquiri e Curuquetê, instaladas no extremo deste município, compareceram ao mutirão do Programa no município buscando a regularização de lotes de 1490 hectares distribuídos entre vários membros da mesma família, somando uma extensão de 10 mil hectares. Em 2012, a Comissão Pastoral da Terra do Amazonas encaminhou denúncias e veicularam-se notícias na mídia local sobre grilagem de terras da União e irregularidades nas regularizações fundiárias, na Gleba Curuquetê, no sul de Lábrea/AM, com a conivência de servidores da Secretaria Nacional de Regularização Funcionária da Amazônia Legal. O episódio teve grande repercussão e resultou na exoneração da chefia da Divisão de Regularização Fundiária do Programa Terra Legal.

A propriedade privada e o mercado formal de terra vêm se consolidando na prática como único meio disponível e politicamente incentivado nos últimos anos para se ter acesso à terra na Amazônia. Demandas territoriais baseadas no uso e ocupação tradicional não contam com atenção, incentivos do Estado ou qualquer celeridade no atendimento, com exceção de casos onde estas territorialidades estão

mitigando alguma iniciativa do Estado com grande impacto ambiental como demonstrado com a repavimentação da BR-319.

Acompanhando o progressivo fechamento da fronteira de criação de territórios tradicionais, ao longo das pesquisas de campo no Sul do Amazonas presenciamos um considerável esforço de agentes do Estado em convencer pequenos agricultores, extrativistas e comunidades ribeirinhas demandantes, por exemplo, da criação de Reservas Extrativistas, que a regularização fundiária por meio do Programa Terra Legal era um meio mais simples e rápido de alcançar a segurança territorial. A longa espera, o cansaço e os risco da luta com o crescimento da pressão de grileiros e madeireiros sobre as comunidades situadas na fronteira agropecuária fizeram muitos agricultores se cadastrarem nos mutirões do Terra Legal por perceberem o modelo de propriedade privada da terra como a única alternativa disponível frente à pressão expropriadora.

Outro processo que chamou a atenção no Sul de Lábrea foi a "descaracterização territorial". O Projeto de Assentamento Florestal Curuquetê (PAF Curuquetê) vem sendo descaracterizado e seus moradores removidos para um outro assentamento, sob pretexto de proteger os assentados da violência provocada pela presença e ação de madeireiros no perímetro territorial. Este assentamento foi criado após o assassinato da liderança Adelino Ramos em maio de 2012, a mando de madeireiros da região que cobiçam o local devido à grande incidência de ipês. A exploração clandestina vem sendo apoiada por grupos políticos locais, grileiros, madeireiros e pistoleiros em um processo bastante visível e frenético do fluxo de caminhões e balsas carregadas de madeira na estrada que atravessa a fronteira do Amazonas, Acre e Rondônia.

A complexidade da situação territorial do PAF Curuquetê criou conflitos de autoridade, pois a área está localizada no estado do Amazonas, porém seu acesso se dá somente pela BR364, através do distrito de Vista Alegre de Abunã, localizado em Porto velho, Rondônia, região próxima ao estado do Acre, deixando desamparados os moradores. A área dos PAF vem constituindo via de acesso para a extração da madeira na área vizinha, o Parque Nacional Mapinguari, unidade de conservação gerida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

A comunidade do assentamento foi desde sua criação constantemente ameaçada pela falta de fiscalização dos órgãos ambientais e pela invasão de sua área por madeireiros e pistoleiros. Criado para abrigar cento e dez famílias, o PAF Curuquetê teve seus moradores reduzidos a 12 em virtude de ameaças permanentes de grileiros e fazendeiros. A situação levou o ouvidor agrário nacional a solicitar do Governo Federal a instalação de uma base permanente da Força de Segurança Nacional na região. A pressão e ameaça sobre as famílias residentes no PAF levou a descaracterização do PAF Curuquetê que teve grande parte de sua área (Gleba Curuquetê) entregue ao Serviço Florestal Brasileiro que disponibilizará a área para as empresas interessadas na exploração madeireira. As famílias que lá resistiram serão deslocadas para outras áreas de

assentamento. Neste caso, os assentados do PAF Curuquetê serão deslocados para o Projeto de Desenvolvimento Sustentável Gedeão (outra área no Sul de Lábrea extremamente violenta e com histórico de assassinato de várias lideranças).

A descaracterização territorial tem também como cenário o município de Apuí, localizado no sudeste do Amazonas, com economia completamente voltada para a pecuária e com os mais altos índices de desmatamento acumulado do Amazonas. No topo da lista das áreas desmatadas encontra-se o Projeto de Assentamento Rio Juma, onde se concentra 53,5% da área desmatada do município. Apuí, um município com área de 5.210.000 ha, surgiu em torno do Projeto de Assentamento do Rio Juma (PARJ) criado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 1982 como resultado da construção da Rodovia Transamazônica. O PARJ constitui o maior projeto de assentamento do país com 690 mil ha, compreendendo 7.000 lotes com tamanhos de 100 hectares e capacidade para 7,5 mil famílias.

Passados mais de 30 anos de sua criação, apenas 17,6% da área do assentamento estão titulados e sete em cada dez assentados abandonaram o projeto, vigorando atualmente uma grande reconcentração fundaria com colonos que detém o controle de até quarenta lotes. O PARJ foi criado no contexto de uma dada geopolítica de expansão ancorada na máxima de que a Amazônia era "uma terra sem homens para homens sem terra". O governo trouxe colonos do sul do país para ocupar e fazer prosperar a região, provenientes principalmente do norte do Paraná, e pagou-lhes como incentivo um salário mínimo durante seis meses.

Cabe destacar que o perfil desse assentamento difere muito daquele que hoje se implanta na Amazônia, de caráter sustentável e voltado principalmente para as populações com longa permanência na região, com modos de vida baseados na pluriatividade e que preservam a floresta, áreas muitas vezes rotuladas pelos funcionários do INCRA localmente de "assentamentos ribeirinhos" por sua identificação com este modelo de comunidade rural amazônica. No PARJ, diferentemente, vigorou o modelo colonizador que incentivava a derrubada da floresta e o plantio de grãos e criação de gado, as grandes commodities da pauta de exportação brasileira que tem na fronteira amazônica a mais vasta e promissora área de expansão.

Anos depois, o governo Fernando Henrique Cardoso criou entre Apuí e o município de Novo Aritana o Projeto de Assentamento Acari, ampliando ainda mais o antigo assentamento Juma. Mais 3.500 lotes foram distribuídos, inicialmente com fartura de recursos para amparar os assentados, que deveriam desenvolver seus plantios em harmonia com a floresta, ou seja, só poderiam desmatar até 20% do lote. Devido à falta de condições de infraestrutura e a grande proliferação da malária, grande parte dos assentados transferiram a titularidade dos lotes e foram embora.

Assim, após consumir uma grande soma de dinheiro público, o ambicioso projeto de assentamento agrícola transformou-se progressivamente em uma grande

fazenda de gado. Mais de 50% da área encontra-se atualmente ocupada ilegalmente por fazendeiros que hoje em situação irregular buscam no Programa Terra Legal a oportunidade da regularização fundiária.

O Assentamento Rio Juma, manifesta esta configuração de dinamização agropecuária da região, concentrando cerca de 60 pecuaristas que não se enquadravam no perfil dos beneficiários da reforma agrária e que já teriam sido notificados pelo INCRA para desocupação das terras. Após a aprovação das mudanças no novo Código Florestal em 2011, os PA Rio Juma, Acari, Monte (situado em Lábrea) e Ipora respondiam em meados de 2013 por 77% de toda a área desmatada em projetos de assentamentos na Amazônia Legal.

A dinamização da fronteira agropecuária amazônica foi diretamente beneficiada pelas mudanças recentes no marco legal que estão facilitando a exploração e regularização fundiária por parte dos ocupantes irregulares de terra por meio de um processo, cunhado oficialmente pelo INCRA de "descaracterização territorial", atualmente em curso nos municípios de Apuí e Lábrea. O termo descaracterização tem sido empregado para designar a mudança do estatuto de um determinado território, ou seja, áreas da União anteriormente destinadas a assentamentos que estão sendo reduzidos ou tendo seu estatuto reconvertido para fins, por exemplo, como de regularização fundiária.

Com base em uma Instrução Normativa do INCRA foram doadas parcelas dos assentamentos Rio Juma e Acari para o MDA que desta forma pode regularizar até 400 hectares do assentamento através do programa Terra Legal. Nas áreas fora do Assentamento, por meio da Lei 11.952 se tiraram da ilegalidade os proprietários que possuem 1.500 ha constituídos até o ano de 2004. Na ocasião do mutirão do Programa Terra Legal em Apuí, os produtores animaram-se com outra notícia relativa às mudanças no marco legal: a notícia de que aqueles que já desmataram além do permitido não precisariam pagar nenhuma multa e nem reflorestar áreas como era determinado. Para resolver o problema, o INCRA se comprometeu a fazer a doação de uma área de floresta intacta aos organismos de proteção ambiental como forma de compensação pelos danos, tirando esses produtores da ilegalidade.

O Assentamento Juma e Acari são exemplares desse processo de descaracterização territorial, ou seja, da recente reconversão de territórios antes destinados à reforma agrária para beneficiar pequenos agricultores ou comunidades autoidentificadas como tradicionais situados na faixa de avanço da fronteira agropecuária, que agora são prioritariamente destinados à formalização do mercado de terras e reserva de terras para expansão do agronegócio no Amazonas. Está em marcha uma contrarreforma agrária que tanto inviabiliza o surgimento de novas demandas por estatutos territoriais mais adequados às formas específicas de uso coletivo da terra tais como os chamados de assentamentos sustentáveis ou unidades de conservação, bem como descaracteriza territórios já destinados à reforma agrária.

Considerações finais

A configuração acima descrita indica que na última década a região Sul do Amazonas foi alvo de uma pletora de políticas públicas tanto de caráter socioambiental (Mosaico da Amazônia Meridional e Bolsa Verde) quanto de incentivo ao potencial agropecuário da região (PAC-Repavimentação da BR-319 e Programa Terra Legal).

Os vetores de políticas de desenvolvimento socioambiental e agropecuário concentram suas ações em espaços distintos do Sul do Amazonas, estando a faixa de maior avanço da fronteira agropecuária (mencionada anteriormente como aquela região que "já era" pelo Superintendente do IBAMA) como Sul de Lábrea e Apuí caracterizada pelo forte domínio político do setor privado e por uma presença estatal que frequentemente se identifica e age em apoio aos interesses deste grupo.[18]

As tensões entre os dois vetores existem e manifestaram-se em situações como a suspensão, em outubro de 2015, das obras na BR-319. O IBAMA havia embargado os trabalhos no trecho entre os quilômetros 250 e 655,7 (Humaitá-Manaus), devido a indícios de irregularidades e danos ambientais provocados pela obra. Em novembro do mesmo ano, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região suspendeu a liminar que embargou as obras e no início de 2016, o IBAMA assinou o licenciamento por um ano para manutenção da BR-319.

Quanto ao Programa Terra legal, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados aprovou proposta que estabeleceu a realização de auditoria pelo (TCU) para investigar denúncias relacionadas ao Programa Terra Legal. A auditoria concluiu que após mais de cinco anos de implementação do programa, apenas foram destinados 8,7 mil títulos, para uma meta estimada em 639,6 mil ha, ou seja, houve baixo rendimento operacional insuficiência dos controles internos nas operações do programa.

No extremo Sul do Amazonas, o efeito principal gerado pela expectativa de regularização tem sido a marcha acelerada de expropriação de posseiros e extrativistas encorajados pela garantia futura de segurança territorial e maior formalização do mercado de terras sinalizado com o avanço do Programa Terra Legal. O Estado tem tratado os casos de violência contra liderança de forma individualizada, através do afastamento destas para áreas distantes ou oferecendo a elas a proteção da Força Nacional. A remoção de assentados das áreas de tensão e a descaracterização

18 Marques da Costa (2016) examina e descreve etnograficamente a dinâmica da presença estatal no Sul de Lábrea frente aos conflitos territoriais nos últimos anos mostrando o posicionamento pouco proativo de representantes de entidades como Ouvidoria Agrária, MDA e Programa Terra Legal e Força Nacional em interferir nos processos de expropriação de extrativista e violência do setor madeireiro e agropecuário contra lideranças da luta pela terra da região.

destes territórios para regularização fundiária (Assentamento Juma em Apuí) ou sua destinação ao Serviço Florestal Brasileiro (Assentamento Curuquetê em Lábrea) seria outra demonstração evidente do domínio do vetor agropecuário das políticas territoriais no extremo Sul do Amazonas e que a faixa de fronteira Amazonas-Acre- Rondônia- Mato Grosso- tem sido resguardada com apoio estatal para o livre avanço agropecuário no Amazonas.

O texto buscou dar destaque a afirmação, principalmente a partir de 2009, da propriedade privada da terra como a modalidade prioritária de regularização fundiária, em detrimento do reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas. E quando em vigor estas políticas pautaram-se pela imposição autoritária da de autoidentificação como forma de direito a determinadas formas de territorialidades. Por fim, destaco que mais uma vez, a pecuária extensiva é o grande vetor para a abertura de fronteiras, bem como da descaracterização territorial.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA E FLORESTAL DO ESTADO DO AMAZONAS – ADAF. Mapa de Controle Mensal de emissão de GTAs Interestadual e Intraestadual, 2014. Manaus, AM.

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. *Revista Estudos Avançados*, v.19, n. 53, 2005, p. 71-86.

BOULDING, K. The Economics of Coming Space-ship Earth. *In*: *Environment Quality in a Growing Economy*. Baltimore: John Hopkins, 1966.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no Campo Brasil 2011*. Goiânia: CPT Nacional, 2012.

COTTON, C.; ROMINE, T. Face a Face com a Destruição. *Relatório Greenpeace sobre as companhias multinacionais madeireiras na Amazônia Brasileira*. Manaus, 1999

A CRÍTICA. Comissão propõe criação de novo município. *Jornal A Crítica*, 31 jan. de 2008. Manaus, AM.

GRAÇA, P. M. L. A.; MALDONADO, F. D. Detecção de desmatamento em novas áreas de expansão agropecuária no sul do Amazonas utilizando imagens CBERS-2. *In*: Epiphanio, J. C. N.; Galvão, L. S.; Fonseca, L. M. G. (orgs.). *Anais* XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Florianópolis, Brasil 21-26 abril 2007. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE): São José dos Campos, 2007, p. 917-924,

GREENPEACE. *Face a face com a destruição*: relatório Greenpeace sobre as companhias multinacionais madeireiras na Amazônia Brasileira. Manaus, 1999.

HASHIZUME, M. Operações reforçam elo entre escravidão e desmatamento. *In*: <www.reporterbrasil.com.br>. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Sistema IBGE de recuperação automática de Bando de Dados Agregados*. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/>. 2014.

MARQUES DA COSTA, A. *A face oculta do conflito*: desmatamento, fronteira agropecuária e expropriação de extrativistas de Lábrea-Sul do Amazonas. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/Universidade Federal do Amazonas. Manaus, 2016.

MENEZES, T. C. C. Dois destinos para o Purus: Desenvolvimentismo, sociambientalismo e emergência dos povos tradicionais no sul do Amazonas. *In:* Santos, G. M. (org.). Álbum Purus. Manaus: EDUA, 2011, p. 131-152.

_____. A regularização fundiária e as novas formas de expropriação rural na Amazônia. *Estudos de Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 23, 2015, p. 110-130.

_____. Violência, segurança territorial e avanço da fronteira agropecuária em terras tradicionalmente ocupadas na Amazônia. *Novos Debates,* Brasília. v. 2, n. 2, 2016, p. 151-156.

RELATÓRIO DE VIABILIDADE AMBIENTAL. *Projeto de Assentamento Florestal Curuquetê (Lábrea-AM)*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br>. Acesso: 1 jun. de 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. *Relatório de Auditoria de Conformidade no Programa Terra Legal 2014.* Disponível em: <http://pt.slideshare.net/fullscreen/SindPFA/relatrio-de-fiscalizao-do-programa-terra-legal-pelo-tcu2014/3>.

A experiência da Petrobras Biocombustível no Semiárido brasileiro e os desafios do desenvolvimento inclusivo[19]

Georges Flexor
Karina Yoshie Martins Kato
Nelson Giordano Delgado
Sergio Pereira Leite

Em 2015 venceu o prazo para o atendimento da maior parte dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) assinados por 191 nações, incluindo aquele que tem como objetivo a erradicação da extrema pobreza e da fome. Nesta mesma direção, nos últimos anos, observou-se o crescimento de uma agenda econômica e social voltada para a inclusão social (OCAMPO, 2005; HICKEY, 2013). Esses debates partem do reconhecimento de que a melhoria do bem-estar não depende apenas do alcance do crescimento econômico dinâmico, mas está relacionada à capacidade dos governos gerarem padrões de crescimento que possibilitem uma distribuição de renda menos concentrada ou mais igualitária. O campo (2005, p. 19) entende que essa nova perspectiva requer que se avance na direção da conformação de modelos que coloquem a "(...) igualdade no centro da agenda do desenvolvimento". Nesta linha programática, centros de pesquisa como o *Effective States and Inclusive Development Research Centre* (ESID) da universidade de Manchester têm

19 O trabalho resume os principais resultados da primeira fase da pesquisa realizada pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA), do CPDA/UFRRJ, em convênio com o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (CENPES/Petrobras), unidade da Petrobras voltada para a pesquisa, no período 2011-2013. A pesquisa foi coordenada por Sergio Pereira Leite (coordenador geral), Georges Flexor, Nelson Giordano Delgado e Alberto di Sabbato (UFF) e contou com a participação dos seguintes pesquisadores e assistentes de pesquisa de diversas instituições acadêmicas: Eliano Sergio Lopes (UFES), Fernando Costa (UFRN), Marcia Pedreira (UEFS), Romulo Barbosa (Unimontes), Francisco Amaro Alencar (UFC), como pesquisadores; Karina Kato (CPDA/UFRRJ), Maria do Socorro Lima (UFF), José Renato Porto (UFF), Valdemar Wesz Jr. (UNILA), como assistentes de pesquisa. A equipe agradece o apoio recebido das instituições financiadoras e executoras do trabalho, bem como a dedicação de Diva de Faria, secretária executiva do projeto.

voltado seus estudos para a investigação de políticas públicas que contribuam para a promoção do desenvolvimento inclusivo, ao mesmo tempo em que tem se esforçado para desenvolver instrumentos de fomento a esses dispositivos (HICKEY, 2013).

Nos últimos anos, no mundo, observou-se a implementação de algumas políticas públicas inovadoras que buscam combinar a dimensão social com a econômica, incluindo metas sociais em políticas cujo campo temático, até então, se restringia ao econômico. Além de programas de transferências de renda condicionada e de ampliação do salário mínimo nacional, podem ser implementadas mudanças institucionais para estimular o diálogo, a participação e a criação de oportunidades para a inclusão produtiva dos grupos sociais desfavorecidos. Regimes tributários diferenciados, políticas públicas de discriminação positiva e/ou selos sociais são políticas públicas que de modo geral procuram ampliar o escopo da política social para além da proteção focalizada, a fim de integrar em seu leque de objetivos a promoção do desenvolvimento econômico e social num sentido ampliado (OCAMPO, 2006; HICKEY, 2013; ADESINA, 2010).

Algumas dessas experiências foram observadas no setor de biocombustíveis. Ainda que sua origem tenha se dado nos anos 1970, em decorrência das crises do petróleo, recentemente observamos um *boom* dos biocombustíveis reativando políticas públicas específicas, como o estabelecimento de mandatos nacionais de adição de biocombustíveis em combustíveis líquidos fósseis. Tendo como pano de fundo esse crescimento dos mercados de biocombustíveis e o crescimento da preocupação com o desenvolvimento inclusivo nas políticas públicas, pretendemos neste capítulo resgatar os desafios e as potencialidades que as políticas de desenvolvimento inclusivo enfrentam quando procuram promover a inserção dos pequenos produtores agrícolas e agricultores familiares em mercados agroenergéticos.

Esse capítulo apresenta os resultados de uma pesquisa empírica realizada no período 2011-2013. Seu objetivo era analisar, de forma ampla, a implementação da Política Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) no Semiárido e na região Norte do país, algumas das regiões com maiores desafios no que concerne à erradicação da pobreza no Brasil e tradicionalmente áreas de implementação de muitas políticas públicas de combate à pobreza e à seca.

O PNPB foi criado em 2004 pelo governo brasileiro e tem o objetivo de instituir o mercado de biodiesel no Brasil (por meio da promoção e do estabelecimento de percentuais obrigatórios de adição de biodiesel ao diesel comercializado no país) e, ao mesmo tempo, promover a inclusão social de agricultores familiares do semiárido brasileiro. Para o cumprimento da diretriz social do PNPB, foi instituído o Selo Combustível Social, uma certificação concedida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) às empresas que adquirissem matéria-prima de agricultores familiares aptos ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Fa-

miliar (PRONAF). No escopo do programa, os benefícios gerados aos agricultores familiares inseridos na cadeia de produção de biodiesel seriam: a garantia de compra de matéria-prima; o preço pré-estabelecido e determinação dos critérios de reajuste por contratos firmados com a participação de um representante dos agricultores familiares; a assistência técnica oferecida pelas empresas contratantes; e, ainda, o acesso facilitado a uma linha de crédito adicional do PRONAF para o cultivo de oleaginosas. Para as usinas, o Selo garantia, além do reconhecimento formal da sua "contribuição social", melhores condições de financiamento, desoneração de alguns tributos (em particular PIS/Confins)[20] e o acesso aos leilões de compra/venda de biodiesel da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) em lotes preferenciais (correspondente a 80% do total comercializado).

Ao ser criado, o PNPB mostrou-se um programa bastante inovador. Ao mesmo tempo em que procurava viabilizar o crescimento da produção nacional de biodiesel, apresentava instrumentos explicitamente direcionados para a promoção da inclusão social, com a integração de agricultores familiares na cadeia de produção das oleaginosas, e do desenvolvimento regional, com a criação de incentivos que direcionavam os investimentos para regiões consideradas empobrecidas e vulneráveis (o Semiárido e a região Norte). Ao longo de sua elaboração e implementação, a Petrobras e, mais tarde, a Petrobras Biocombustível (PBio), foram se tornando as principais implementadoras do PNPB, em particular, no que concerne à dimensão da inclusão social.

O ponto de partida da investigação empírica foram as áreas de influência das usinas da PBio no Semiárido, localizadas nos estados da Bahia, do Ceará e de Minas Gerais. A partir da identificação, caracterização, análise e avaliação das ações da empresa junto aos atores locais e regionais (os agricultores familiares, os governos estaduais e municipais, cooperativas, sindicatos, ONGs, movimentos sociais), a equipe de pesquisa construiu as dimensões e os indicadores utilizados para mensurar e diagnosticar os condicionantes e os limites da implementação da política nessa região.

Em relação aos procedimentos metodológicos, além do levantamento e sistematização de material bibliográfico, documental, cartográfico e de dados estatísticos secundários (em especial oriundos de tabulações especiais do Censo Agropecuário do IBGE 2006), a pesquisa incluiu diversas outras atividades. Foram realizados, em 2011-2012, cinco *surveys*, que consistiram em visitas dos pesquisadores a regiões selecionadas para reconhecimento das áreas de atuação da empresa e investigação das influências externas do programa com a aplicação de entrevistas junto a atores-chave selecionados. Aos *surveys* seguiu-se uma pesquisa de campo nas áreas de atuação das usinas da PBio, realizada em 2012, com a aplicação de um questionário bastante

20 PIS – Programas de Integração Social; COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social.

detalhado junto a 1.044 agricultores familiares das áreas de atuação da PBio. Destes, 856 foram selecionados a partir de uma amostra de produtores participantes do programa da PBio (contratados para vender oleaginosas para a empresa). Os demais 188 eram agricultores não participantes que formaram uma contra-amostra. Em paralelo, foram feitas, em 2012, entrevistas com representantes ou funcionários da PBio, pesquisadores universitários, gestores públicos e lideranças de movimentos sociais com o objetivo de melhor compreender o funcionamento desta política pública, além de *workshops* com especialistas na área de biodiesel.

O *Background* Regional

Uma das hipóteses da pesquisa era que o contexto histórico, social e político tem consequências importantes para a dinâmica das relações contratuais que seriam estabelecidas entre agricultores familiares e a PBio. No caso do Semiárido, a seca é obviamente uma variável chave do contexto regional, onde é comum as chuvas se concentrarem muito no espaço e no tempo, afetando a produção agrícola e animal. Desde o final do século XIX, no Brasil, o combate à seca se tornou uma preocupação do Estado, culminando na criação do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) e, a partir dos anos 1980, de inúmeras iniciativas inovadoras de convivência com o Semiárido. A pobreza é outra variável fundamental para analisar o desempenho de qualquer iniciativa nessa região, que concentra a maior parte da pobreza rural no Brasil. Segundo Helfand & Del Grossi (2009), o Nordeste representava 65% dos 13,5 milhões de pobres rurais no Brasil em 2006. Observando alguns indicadores que o IBGE utilizou para elaborar o mapa da pobreza municipal em 2003, dois aspectos podem ser ressaltados: 1) a pobreza é parte estruturante da realidade do Semiárido brasileiro; e 2) há uma variação considerável no grau de pobreza existente na região. Cabe observar que embora tenham ocorrido melhorias significativas na redução da pobreza ao longo da década de 2000, esses dados mostram que essa condição é constituinte do contexto no qual vivem os atores. Para muitos estudiosos, a distribuição da terra representa também uma variável importante nessa explicação. Como notam Helfand & Pereira (2011, p. 138), "se os produtores na região Nordeste tivessem a mesma distribuição de terras de qualquer outra região, a pobreza cairia entre 31 e 51 pontos. Implica que a *distribuição da terra é um fator muito importante para explicar por que as taxas de pobreza no Nordeste são tão elevadas*. Mesmo em comparação ao Sul, que é uma região com forte presença da agricultura familiar, a pobreza seria 36 pontos percentuais mais baixa no Nordeste se tivesse a mesma distribuição de terra da região Sul" (grifo nosso). O estado do Ceará pode ser considerado um caso emblemático de extrema desigualdade na distribuição da

terra, com uma presença maciça de imóveis rurais com área inferior a um módulo fiscal. Em 2011, neste estado, esse conjunto representava 74% do total de imóveis e ocupava 20% da área total dos mesmos. Os estratos maiores, por sua vez, não passavam de 5% do número total de imóveis, mas concentravam mais de 58% das terras, revelando um quadro extremamente concentrado.

O peso da agricultura familiar na socioeconomia rural, por sua vez, representa outro elemento menos visibilizado pela mídia, mas não menos importante neste contexto. Sua participação na produção de uma gama diversa de alimentos básicos, como, por exemplo, arroz, feijão, mandioca, milho, etc., é um corolário dessa afirmação.

O último fator que estamos destacando para entender a conformação dos contextos que formam o *background* da vida dos atores locais é a densidade de políticas existentes na região, que foram formuladas para atender distintos objetivos, como o Programa Um Milhão de Cisternas Rurais, coordenado pela Articulação do Semiárido ou o Programa Água para Todos, coordenado pelos Ministérios da Integração Nacional e do Desenvolvimento Social. No caso de políticas nacionais com importantes impactos regionais, destacam-se aquelas baseadas em transferência de renda, como o Programa Bolsa Família e a política de aposentadoria rural. Outros programas, como o Luz para Todos, que visam à melhoria das condições de vida das populações interioranas, também tiveram nas famílias rurais que residem no sertão brasileiro alguns de seus maiores beneficiários. O PRONAF, por outro lado, com perfil de política de crédito mais orientada para a produção, define normas e regras operacionais que, de modo geral, não são compatíveis com o perfil de agricultura familiar mais empobrecida encontrada no Semiárido, atuando como barreiras administrativas ao acesso a esses recursos por esses produtores. Existem, além disso, políticas públicas estaduais que se sobrepõem aos programas federais, influenciando sua aceitação e implementação e condicionando as possibilidades de sua execução. Dentre elas, as ações implementadas pelo governo federal no Ceará merecem menção, começando em 2003, quando o governo instituiu o *Projeto Mamona para a Produção de Biodiesel no Ceará*, com o intuito de alavancar a produção da oleaginosa. A iniciativa teve caráter experimental e contou com a parceria do Governo do Estado, com o apoio técnico da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e da Fundação de Tecnologia Industrial (NUTEC). Note-se que esta iniciativa atendia os objetivos da Brasil Ecodiesel, que planejava instalar uma planta industrial que entrou em funcionamento em 2006 com capacidade instalada de 108 mil m³ de biodiesel por ano. Já no governo de Cid Gomes, o *Programa Biodiesel Ceará*, foi lançado em 2007, firmando-se como a principal bandeira de atuação junto à agricultura familiar. Foram criados, por meio dele, vários mecanismos para incentivar a produção de oleaginosas, dentre os quais se destacam: 1) o incentivo recebido pelos agricultores para plantarem oleaginosas, no valor de R$ 200,00 para cada novo hectare plantado, limitado ao má-

ximo de 3 hectares por família; 2) a garantia de pagamento mínimo no valor de R$ 1,00 por quilo de mamona em baga ou de girassol; 3) a garantia de compra da produção de mamona e girassol pelo Governo do Estado e pela Petrobras. Os valores dos incentivos são tímidos, quando comparados às oportunidades alternativas existentes tanto na agricultura de outros estados quanto em outros setores econômicos, como indústrias ou serviços. Mas a importância dessas iniciativas não pode ser desprezada. Na verdade, este é um caso que sinaliza a convergência de políticas federais e estaduais num campo específico (biodiesel).

Os Agricultores Familiares e Demais Atores Locais Envolvidos na Implementação do Programa

Para os agricultores familiares e suas representações políticas e econômicas, o envolvimento da Petrobras representou uma oportunidade para melhorar a condição produtiva das famílias contratadas pelo programa.

Nas áreas de influência da usina de Candeias/Bahia, a parceria com a PBio foi importante para as cooperativas, pois estimulou sua organização e levou-as a adotarem um ritmo de trabalho mais dinâmico. Elas se tornaram mais atentas à importância da sistematização de informações, da contratação de equipes técnicas, da formação de técnicos, da adoção de instrumentos de gestão, da participação no Colegiado Territorial, do acesso a outras políticas públicas (Brasil Sem Miséria, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, Habitação Rural, etc.).

Nas áreas do entorno da usina de Quixadá/Ceará, a participação na política do biodiesel fortaleceu os sindicatos e movimentos sociais que atuavam junto aos agricultores familiares. Os primeiros contratos assinados por organizações da sociedade civil regional com a Petrobras (com o Departamento de Gás e Energia), com duração de até dois anos, foram citados como essenciais para a maior estruturação das organizações da sociedade civil, dos sindicatos e dos movimentos sociais, dotando-os de capital e de infraestrutura. Ademais, observou-se a mudança qualitativa nessas organizações. A ampliação das interações com bancos, governo e empresas levou essas organizações a aprofundarem seu conhecimento em temas relativos aos aspectos produtivos das oleaginosas, complementando o discurso político, comum aos movimentos sociais, com o domínio de questões técnicas ligadas ao processo produtivo. Em outras situações, o contrato de venda assinado com a Petrobras serviu de garantia para o acesso a outras políticas, como o crédito e o seguro, e viabilizou a construção de estruturas voltadas para a inclusão produtiva desses grupos (cooperativas entre outras).

No Norte de Minas Gerais, área de atuação da terceira usina considerada, uma das cooperativas entrevistadas destacou que o contrato com a PBio trouxe melhorias na infraestrutura (trator, caminhão e veículos leves) e possibilitou o acesso a um financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para uma usina multióleos, aumentando a possibilidade de acesso da cooperativa a outras agências e políticas públicas. Em relação aos sindicatos (município de Varzelândia), foram apontados ganhos institucionais importantes, estimulando e ampliando os laços entre as organizações e os agricultores de suas áreas de atuação, além de ter melhorado o aprendizado tecnológico em relação aos biocombustíveis e à questão ambiental.

Por outro lado, também foram assinalados problemas, riscos, fraquezas e incertezas que permearam a relação entre a PBio e as cooperativas, sindicatos e movimentos sociais. Destacam-se os seguintes:

1) Nos últimos anos (2012-13), a PBio mudou seu programa, e passou a se relacionar diretamente com os agricultores sem intermediação de sindicatos, movimentos sociais e/ou cooperativas. Segundo entrevistados isso introduziu incerteza e insatisfação quanto ao futuro do programa e colocou as organizações que trabalhavam na ponta com os agricultores numa situação frágil.
2) Além disso, existem queixas com relação à assistência técnica fornecida pelas cooperativas aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Em muitas ocasiões, a qualidade da assistência técnica prestada foi destacada como um dos gargalos para a expansão dos ganhos de produtividade física da mamona, colocando em risco a ampliação e a consolidação do programa. Dentre os problemas enfrentados pelas cooperativas, foram ressaltados: (i) os técnicos não demonstraram conhecimento acurado de toda a cadeia produtiva da mamona (produção e comercialização), o que prejudicava a orientação aos produtores; (ii) a baixa presença dos técnicos nas propriedades, tendo em vista o reduzido número de visitas e o espaçamento de tempo entre elas (quatro visitas no total), bem como as orientações excessivamente técnicas e restritas à mamona que dificultavam o seu entendimento pelo produtor e a potencialização de toda a unidade produtiva (em detrimento de uma produção específica); (iii) a assistência técnica estaria demasiadamente centrada na geração de informações para o sistema de monitoramento e gestão da PBio; (iv) tendo em vista a pressão da empresa pelo rápido crescimento das compras da produção familiar, as cooperativas passaram a dar pouca atenção para o associativismo e para o fortalecimento das associações de agricultores, voltando-se quase exclusivamente para o cadastramento dos agricultores no programa como forma de cumprir as metas estabelecidas em contrato.

Vejamos, com mais detalhes, a situação dos agricultores familiares mobilizados pelo programa.

Caracterização do agricultor familiar e de sua família

No universo da pesquisa, cerca de 70% dos estabelecimentos eram dirigidos por homens, uma situação que traduz provavelmente a masculinização da gestão e a atribuição à mulher de um papel menor na unidade de produção (cf. Tabela 1 no Anexo). Esses responsáveis podem ser enquadrados em três grupos etários. No primeiro – que representava 26% do universo pesquisado – encontravam-se os jovens, cuja idade estava na faixa entre 25 e 39 anos. Um segundo grupo era formado por adultos, idade entre 40 e 60 anos, que perfaziam o total de 37% do universo. Um terceiro grupo estava na faixa de agricultores com idade acima de 60 anos e correspondia a 31% do universo total pesquisado. Esses resultados mostram que a agricultura é uma atividade realizada crescentemente por produtores mais velhos, tanto no programa da PBio como em muitas outras regiões do Brasil, que tem na agricultura uma concentração de homens com mais de 40 anos (CAMARANO; ABRAMOVAY, 2014).

Além disso, são agricultores com baixa escolaridade (cf. Tabela 2): no universo da pesquisa, 24% eram analfabetos, 1% frequentavam EJA (educação de jovens e adultos) e 55% não chegaram a completar o ensino fundamental. O baixo nível de escolaridade compromete sua inserção em mercados com melhores rendimentos (HOFFMANN; NEY, 2003).

Com relação à posse de documentos, em particular os comprobatórios da propriedade fundamental de terra, 50% dos agricultores não possuía documentos comprobatórios da posse da terra. Apenas 48% dos entrevistados declararam tê-lo em Candeias (Bahia), 54% em Montes Claros (Minas Gerais) e 35% em Quixadá (Ceará). Essa situação, que traduz a insegurança vivenciada por muitos agricultores, determina que os produtores não tenham incentivos para melhorar a produção e que sua inserção nos mercados seja mais precária. Adicionalmente, dificulta igualmente suas capacidades de acesso a determinadas políticas públicas como, por exemplo, o Pronaf. Portanto, existe o perigo de que se configure um círculo vicioso em que os agricultores mais empobrecidos, e sem acesso à terra, tenham maior dificuldade de possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), comprometendo seu acesso às políticas públicas voltadas para a agricultura familiar.

Renda e patrimônio

Com os dados obtidos pela pesquisa com os agricultores, a análise da renda familiar monetária bruta (RFMB) anual dos estabelecimentos pesquisados oferece informações importantes para compreendermos a condição de fragilidade (ou não)

dessas famílias. A situação da RFMB anual é bem semelhante entre os agricultores entrevistados nas três áreas de influência das usinas. A maior parte dos entrevistados está incluída nos intervalos de 2 a 10 salários mínimos por ano (37% do total em Candeias, 39% em Quixadá e 37% em Montes Claros) e de 10 a 20 salários mínimos por ano (33% do total em Candeias, 25% em Quixadá e 36% em Montes Claros) (Tabela 3). Em Quixadá, chama a atenção a quantidade de agricultores que declararam ter RFMB anual zerada.[21] No que concerne à composição da RFMB, segundo dados da amostra sem estimação, na área de atuação da usina de Candeias, 24% dos estabelecimentos tinham a RFMB constituída majoritariamente pela renda proveniente da produção vegetal e pelas transferências derivadas de políticas sociais e auxílios, 13% tinham RFMB oriunda apenas da produção vegetal e 13% tinham a RFMB procedente apenas de políticas sociais e outros auxílios. Na área de influência de Montes Claros, 17% dos estabelecimentos tinham RFMB derivada da criação de animais e do recebimento de políticas sociais e auxílios e 14% proveniente apenas de políticas sociais e auxílios. E na área de ação de Quixadá, 18% dos estabelecimentos tinham RFMB composta apenas pela renda recebida de políticas sociais e auxílios e 15% de políticas sociais e auxílios combinados com a produção vegetal. Os resultados reafirmam, de modo geral, a importância das políticas sociais e outras medidas de redistribuição de renda nas áreas pesquisadas.

Os microdados do Censo Agropecuário (2006) ressaltaram a relevância da propriedade da terra no patrimônio das famílias de agricultores familiares instalados nessas regiões. Nas áreas do entorno das usinas da PBio, em Montes Claros, a terra correspondia a 60% do patrimônio das famílias e em Candeias, a 67%. Em Quixadá, aparecia com participação de 43% do valor patrimonial total. A centralidade da terra no patrimônio familiar levanta duas questões. A primeira é a fragilidade e a menor importância relativa da produção agrícola no patrimônio familiar nessas áreas. A segunda é a dificuldade de obter ou de manter a terra, o que destaca a fragilidade que essas famílias encontram para sua reprodução social. Note-se que a posse de animais também é uma importante reserva de valor nos estabelecimentos agropecuários, pois, em períodos de secas prolongadas, as criações representam um ativo importante na estratégia de sobrevivência das famílias.

Moradia e o acesso aos bens públicos

Quanto às condições de moradia, os dados revelam que na área de atuação de Candeias 92% dos entrevistados moram em residências próprias e já quitadas e, na área de influência de Montes Claros, 91%. Na área de Quixadá esse número cai para

21 Esses correspondem àquelas famílias cuja renda monetária é zerada, mas que produzem para a subsistência da família.

73% o que mantém certa coerência com as informações de reduzido acesso à terra e à casa própria. Em Candeias, 45% dos agricultores entrevistados (amostra com estimação) declararam que suas casas são de alvenaria com revestimentos e 46% têm casas de adobe. Em Quixadá, 86% das casas são de alvenaria com revestimento e em Montes Claros esse número cai para 40%, próximo ao de Candeias.

O acesso à infraestrutura e serviços coletivos, dimensão importante das condições de vida das famílias rurais (WANDERLEY, 2001), é bastante heterogêneo. Por um lado, a elevada participação dos estabelecimentos interligados à rede elétrica nacional já reflete a grande cobertura e capilaridade do Programa Luz para Todos (CAMARGO *et al.*, 2008) que, nos últimos anos, levou a eletricidade para boa parte das residências rurais. Por outro lado, o mesmo não aconteceu nos demais serviços. No caso do abastecimento de água, na área de influência de Quixadá apenas 24% dos estabelecimentos eram interligados à rede pública, 37% utilizavam poços e nascentes, 29% açudes e 24% armazenavam água da chuva em cisternas. Na área de atuação da usina de Montes Claros a situação era semelhante, ao passo que na área de Candeias constatou-se uma cobertura mais significativa da rede pública (60% do total de estabelecimentos). A situação dos serviços de coleta de esgoto oferece um quadro ainda mais dramático. Nas áreas de influência das usinas de Quixadá e de Montes Claros, apenas 3% dos entrevistados tinham sistema de coleta de esgoto. Em Candeias, 55% dos estabelecimentos despejavam o esgoto a céu aberto ou em curso de água, o que tem influência direta sobre a qualidade de vida dessas famílias e suas condições de saúde. Em Montes Claros, 83% utilizavam fossa negra ou séptica (cf. Quadro 2). Ou seja, se o estado atual do saneamento básico é crítico no Brasil como um todo (LEONETI *et al.*, 2011), nas regiões rurais o acesso a este bem público fundamental é ainda mais precário, implicando riscos adicionais para a saúde das populações.

Com relação ao acesso à saúde, os dados coletados indicam que o SUS ainda é o principal meio de acesso aos serviços de saúde no meio rural. Na área de Quixadá, 98% afirmam utilizar o SUS quando têm problemas de saúde. Em Montes Claros, 93% utilizam apenas o SUS quando necessitam de serviços médicos. Em Candeias, 84% confirmam recorrer ao SUS quando têm problemas de saúde (Quadro 2). Os dados sinalizam, portanto, a importância da manutenção e aprimoramento de um sistema de saúde pública, em particular, no meio rural, possibilitando a realização por essas famílias do direito à saúde previsto na Constituição.

A expansão da educação no Brasil, ainda que apresente problemas de qualidade e eficiência, foi significativa desde o fim dos anos 1980 (SCHWARTZMAN; BROCK, 2005). Esse processo permite entender o acesso relativamente amplo das famílias de agricultores do Semiárido brasileiro à educação. Assim, na área de Quixadá, 63% dos estabelecimentos tinham pelo menos um membro da família frequentando uma instituição de ensino e 64% declararam que as escolas estavam localizadas

no meio rural. Em Montes Claros, o quadro era semelhante: essas estatísticas eram, respectivamente, 63% e 74% dos entrevistados. Em Candeias, a situação era ligeiramente diferenciada: 66% dos estabelecimentos possuíam algum membro da família estudando, mas apenas 46% declararam haver instituições de ensino disponíveis no meio rural (Quadro 2).

Desempenho da Atividade Produtiva nos Estabelecimentos

O Semiárido nordestino é um universo fundiário caracterizado pela ampla presença de estabelecimentos pequenos, muitas vezes com área inferior a 10 hectares. Não por acaso a classificação do conjunto dos estabelecimentos agropecuários pesquisados por estratos de área indicou dois grupos principais: aqueles que possuíam menos de 10 hectares (44%) e os que possuíam de 10 a 50 hectares (30%). No estrato com menos de 10 ha, Candeias foi a região que apresentou a maior proporção de estabelecimentos (59%), ao passo que em Quixadá e Montes Claros essa participação foi de 45% e 49%, respectivamente. No estrato de 10 a 50 hectares, Montes Claros foi a região que apresentou a maior proporção de estabelecimentos (40%), ao passo que em Candeias e Quixadá essa participação foi de 34% e 30%, respectivamente (cf. Quadro 3). Numa região onde o risco de seca é elevado, uma estrutura fundiária onde a maioria dos agricultores possui ou explora uma área de terra diminuta é um fator adicional de insegurança e pobreza.

Como é tradicional no Semiárido, o milho e o feijão ocupam um lugar central na pauta produtiva das famílias pesquisadas. O milho pode ser utilizado tanto para consumo humano como animal e o feijão tem um papel importante na alimentação dessas famílias. Na região de Irecê, que integra a estrutura da usina de Candeias e que é o principal polo produtor e o mercado de referência da mamona, chamou atenção o papel importante da produção da oleaginosa (cf. Quadro 4).

Cabe notar que, apesar de ter sido pensada como a oleaginosa que melhor poderia se adequar às condições produtivas dos agricultores familiares do Nordeste (FLEXOR; KATO, 2011), fora da região de Irecê (BA), são poucos os agricultores pesquisados que declaram ter experiência com o plantio de oleaginosas. Com efeito, enquanto na região de influência da usina de Candeias cerca de 64% dos entrevistados afirmaram ter experiência prévia no plantio de oleaginosas, em Montes Claros e em Quixadá essa participação caiu para 15% e 29%, respectivamente.

Quando questionados especificamente com relação ao plantio de mamona, os resultados revelaram-se, mais uma vez, ligeiramente diferentes de região para região. Em Quixadá, com relação à mamona, 54% dos agricultores afirmaram ter

experiência no plantio. Isso pode estar relacionado ao período áureo do algodão no Ceará, que durou até o final dos anos 1980 e que já fez deste estado um dos principais produtores nacionais. Segundo entrevistas a mamona era plantada junto com o algodão. Em Candeias, 61% dos agricultores entrevistados declararam ter experiência no plantio da mamona. Em Montes Claros, apenas 6% dos agricultores tinham experiência no plantio da mamona (cf. Quadro 4). Interessante notar que em Quixadá e Candeias a maior parte dos agricultores plantava a mamona consorciada, enquanto em Montes Claros, onde os agricultores costumam plantar soja, a maior parte o fazia de forma solteira.

Em função da (quase) ausência de mercados para a mamona em Minas Gerais e no Ceará não é estranho constatar que em Montes Claros e Quixadá, o único canal de comercialização da mamona fosse a PBio. Ao contrário, na área de influência de Candeias, encontram-se canais de comercialização mais diversificados e a PBio era apenas uma dentre outras opções à disposição dos agricultores, aumentando as oportunidades desses produtores.

Uma dimensão importante da capacidade produtiva dos agricultores familiares está relacionada com a disponibilidade de máquinas e equipamentos. No Semiárido nordestino esta disponibilidade é baixa, ainda que exista uma grande variabilidade entre os agricultores familiares. Por exemplo, nas regiões de influência da usina cearense, quase metade dos agricultores (49%) não possuía máquinas ou equipamentos. Na área de atuação da usina baiana a situação não é melhor, com apenas 31% dos entrevistados declarando ter máquinas e equipamentos. Em Montes Claros, todavia, a disponibilidade de máquinas e equipamentos era melhor: 59% dos entrevistados declararam possuir algum desses fatores de produção. Dada a grande ocorrência de agricultores sem máquinas ou equipamentos próprios, não é estranho que o aluguel destes seja frequente. Entre os agricultores relacionados com a usina de Quixadá, 53% os alugavam. Na área de influência de Candeias 64% declararam ter acesso a equipamentos e máquinas por meio do aluguel e, no polo mineiro, a percentagem era ainda maior (77%) (cf. Quadro 5).

De maneira geral, os agricultores do universo pesquisado seguem métodos de preparo do solo e práticas agrícolas convencionais. Em Montes Claros, 92% dos agricultores adotavam o plantio convencional. Em Quixadá, essa proporção era de 76%, e, em Candeias, de 67%. A difusão de métodos e práticas mais sustentáveis e modernas é lenta, porém ocorre e pode ser observada pela adoção crescente de outras práticas como: i) rotação de cultura; ii) plantio em nível e/ou terraços; e iii) plantio em nível (cf. Quadro 5). A manutenção de um padrão tradicional é particularmente significativa no Ceará onde se registrou uma alta frequência de uso da queimada (63%), uma percentagem bem superior àquelas constatadas nas demais regiões (de 11% em Montes Claros e 19% em Candeias).

O uso de irrigação não é comum entre os agricultores pesquisados, visto que 91% do universo dos entrevistados declararam não fazer uso desta técnica. Entre as regiões das usinas, a de Montes Claros foi a que apresentou os menores resultados para o uso de irrigação, 7%. Na região da usina de Quixadá, 91% dos agricultores familiares entrevistados da amostra não faziam uso de irrigação, e, em Candeias, a proporção de agricultores que não utilizavam irrigação era de 89% (cf. Quadro 5).

A maior parte dos entrevistados declarou receber algum tipo de assistência técnica. Na região de Montes Claros, a proporção de agricultores familiares que responderam afirmativamente era a mesma dos que declararam não recebê-la: 49,3% para cada grupo. Em Candeias, por sua vez, 54% dos agricultores declararam receber assistência técnica. Chamou atenção o caso da região de Quixadá, com 80% dos entrevistados declarando ter acesso a algum tipo de assistência técnica. Quando indagados a respeito da frequência desse serviço, em Montes Claros ela era baixa (35% declararam recebê-la regularmente e 15%, ocasionalmente), o que, somado aos quase 50% que não a recebiam, revelava a precariedade da assistência técnica ofertada a mais da metade dos agricultores familiares desta região. Em Candeias, 35% dos entrevistados consideravam boa a qualidade da assistência técnica prestada, ao passo que em Quixadá 53% consideravam-na boa e 24%, regular.

Com relação ao financiamento (crédito), os agricultores relacionados à área de influência de Candeias correspondiam àqueles com menor acesso ao crédito (23%), ao passo que em Quixadá (43%) e Montes Claros (67%) a situação era melhor. As principais razões dadas pelos agricultores para o baixo acesso ao crédito estiveram sempre associadas à burocracia e ao medo gerado pelos riscos associados ao endividamento (cf. Quadro5).

A Relação Contratual com a PBio e os Arranjos Institucionais Estabelecidos

O dispositivo institucional que intermedeia a relação entre os agricultores e a empresa é o contrato. Para ser eficaz, este instrumento deve prover incentivos suficientes para os agricultores, dado os riscos envolvidos e as alternativas de renda que possam acessar. Como a produção agrícola no Semiárido pode sofrer perdas significativas em função da seca, alocar recursos - terra e trabalho, sobretudo - na produção de mamona para a PBio é uma escolha arriscada e tem um custo de oportunidade alto. Neste sentido, o comprometimento contratual do agricultor familiar será sempre uma questão delicada. Para que se disponha a elevar seu comprometimento, o contrato deveria, provavelmente, propiciar maiores incentivos do governo e da empresa.

Entre as três áreas de estudo, a usina cearense foi a que apresentou em 2010/2011 o maior número de agricultores aderentes à safra (51%). Esse resultado reflete possivelmente o maior envolvimento do governo estadual na implementação do programa e a oferta de um subsídio aos agricultores que plantavam oleaginosas. Para além da PBio, portanto, destaca-se neste caso o papel do governo estadual como elemento garantidor do programa de biodiesel.

A região do entorno de Candeias, diferentemente, é marcada pela importância da presença histórica de um mercado de mamona na região de Irecê, na Bahia. Por um lado, a existência de um mercado consolidado garante o fornecimento da oleaginosa e a facilidade com que os agricultores vendem o produto plantado. Mas, por outro lado, pode ter um efeito negativo para a PBio, na medida em que a existência de diversos compradores acirra a concorrência e oferece múltiplas opções de venda para os agricultores. Diante de outras oportunidades lucrativas, alguns agricultores podem escolher aquelas que ofereçam retorno imediato o que, normalmente, favorece os atravessadores que atuam na região. A questão dos preços e a presença de outros compradores representaram motivos não desprezíveis para o não cumprimento integral das obrigações contratuais na área de influência de Candeias. Assim, 13% dos entrevistados alegaram não ter cumprido o contrato porque outro comprador oferecera preços mais altos do que aqueles ofertados pela PBio e outros 13% declararam que outro comprador foi à propriedade apanhar a produção. A existência de compradores diferentes explica a dificuldade que a empresa vem enfrentando no que denomina a "fidelização" dos agricultores na área de influência da usina baiana.

No caso de Montes Claros, os problemas de comprometimento contratual esbarram, em grande parte, no *déficit* de confiança com relação à empresa. Com efeito, o menor envolvimento constatado na safra 2010/11 (inferior em comparação com as demais áreas) reflete o passado complicado da produção de mamona na região. A experiência passada recente de falência da Petróleo Vale do São Francisco[22] (Petrovasf), que em 2007 incentivou os produtores a produzirem mamona, afeta o envolvimento contratual dos produtores no presente. Neste sentido, para tornar a relação contratual mais eficaz seria fundamental fortalecer mecanismos institucionais capazes de estabelecer maior cooperação e confiança. Ao mesmo tempo, a inconstância no que concerne à própria política da PBio na região, com uma grande e veloz troca nos gerentes que estavam à frente da usina, acentuaram a dificuldade na construção dessa relação de confiança.

Apesar dos problemas de comprometimento, a relação contratual com a PBio oferece benefícios para os agricultores do Semiárido. Tendo em vista o contexto regional, a compra garantida e os preços pré-negociados ofertados pela empresa foram

22 A empresa é ainda hoje ré em inúmeros processos cíveis e trabalhistas que correm na justiça.

os principais motivos que levaram os agricultores a participar do programa nas três áreas. Em particular, a redução dos riscos associados à garantia de compra da produção pela empresa foi um dos motivos principais destacados pelos informantes das três áreas. Ainda que com relevância aparentemente menor, os preços pagos também foram incentivos importantes para os agricultores familiares do Ceará e da Bahia.

Quando não cumpriram integralmente os termos do contrato, os agricultores invocaram a incidência de perdas na produção (39% do total dos casos), o que no Ceará e na Bahia pode estar associado a problemas climáticos (seca severa).

Em função das especificidades da relação contratual, é importante complementar nossa análise com as avaliações subjetivas desta relação. Com efeito, dado que em uma relação contratual existem incertezas sobre a atuação e o comportamento da empresa que oferece o contrato, os juízos e avaliações subjetivas sobre a empresa são elementos que entram nos cálculos feitos pelos agricultores. Os dados do universo da pesquisa informaram que 60% dos produtores contratados consideraram que a PBio respeitou integralmente os termos do contrato, 26% que cumpriu parcialmente e 8% que não houve respeito pela empresa de todas as condições contratuais estabelecidas. Os contratados de Quixadá foram aqueles que, mais frequentemente, consideraram que a PBio cumpriu com todos os termos integralmente (72%). Entre os agricultores de Candeias (42%) e de Montes Claros (50%), diferentemente, houve um número expressivo de agricultores que avaliaram que a empresa não respeitou integralmente o contrato.

Entre os agricultores contratados, houve uma variedade de queixas apresentadas:

- Nas áreas do entorno de Montes Claros, 49% dos agricultores reclamaram do preço pago pela PBio, considerado abaixo daquele praticado no mercado; 15% não se mostraram satisfeitos com a assistência técnica prestada; e 15% gostariam que a empresa fornecesse adubo ou maquinário (trator e debulhadeira).
- Em Candeias, diversas reclamações se misturaram: promessas não cumpridas (5%), preços insuficientes (8%), atraso na entrega de semente (11%), falta de assistência técnica (13%). Cerca de 28% dos entrevistados deram respostas combinando os motivos anteriormente citados.
- Em Quixadá, 13% dos agricultores entendiam que a empresa deveria fornecer adubo ou maquinário; 10% se mostraram insatisfeitos com o preço praticado pela PBio; e 8% reclamaram da assistência técnica prestada.

Quando avaliaram a si mesmos, os agricultores consideraram, na sua grande maioria, que arcavam integralmente com suas responsabilidades. Assim, para o universo da pesquisa, os dados informaram que 72% dos contratados afirmaram cumprir integralmente os termos do contrato, 18% parcialmente e apenas 6% confessaram não tê-lo respeitado. Novamente, foi entre os contratados da usina de Candeias

que se encontrou a maior frequência de respostas afirmando o cumprimento apenas parcial dos termos do contrato (24% dos entrevistados).

A confiança e as expectativas decorrentes das experiências que as pessoas vivenciam constituem critérios de bem-estar importantes. Com relação à confiança dos agricultores no programa da empresa, os dados da pesquisa mostraram que os agricultores de Quixadá foram aqueles que revelaram o maior grau de confiança: 60% confiavam fortemente no programa da empresa. Em Candeias, cerca da metade (49%) informou ter confiança alta no programa, superando aqueles que declararam ter confiança média (40%). Montes Claros foi a área em que os agricultores demonstraram ter menos confiança no programa da Petrobras Biocombustível, o que mais uma vez parece indicar a existência de uma relação delicada entre a empresa e o agricultor.

Como podemos interpretar essas diferenças entre as três áreas de atuação da empresa?

- O alto grau de confiança na área da usina de Quixadá pode estar relacionado com o envolvimento do Estado do Ceará e suas ações de incentivo à produção de oleaginosa (mamona). O comprometimento dos poderes públicos pode funcionar como instrumento promotor da confiança na sustentação do programa.
- As pesquisas de campo realizadas em Montes Claros destacaram a memória negativa que a mamona deixou nos agricultores de Montes Claros como consequência dos momentos difíceis que vivenciaram, em meados dos anos 2000, quando uma empresa faliu e frustrou as promessas de compra junto aos produtores. Assim, mesmo que não tenham sido constatados problemas nos tempos recentes, a memória da experiência passada pode ter enfraquecido o grau de confiança em mais um programa envolvendo a mamona.
- Em Candeias, por fim, ficou evidente que a atuação de uma empresa do porte da PBio operou como um elemento gerador de confiança, pelos efeitos que teve, por exemplo, na melhoria dos preços da mamona. No entanto, a falta de um lastro institucional mais estruturado de fortalecimento da relação da empresa com os agricultores pode acabar enfraquecendo o comprometimento e o grau de cooperação dos mesmos.

As expectativas dos agricultores sobre os desdobramentos da relação contratual sinalizam ao mesmo tempo um juízo racional sobre a situação futura e uma informação sobre os problemas que devem ser enfrentados para que a relação tenha continuidade. No geral, o aprimoramento dos incentivos do programa foi apontado como o principal fator para o aperfeiçoamento do mesmo (57%). Em seguida foram apontados a melhoria dos preços (44%), a realização de mudanças na assistência técnica (30%) e a melhora dos canais de distribuição (21%).

Considerações finais

Partindo da experiência do PNPB, podemos concluir que a produção e o uso de biocombustíveis é capaz de viabilizar a inclusão produtiva dos agricultores familiares do Semiárido e de promover o desenvolvimento inclusivo? A pesquisa aqui apresentada ressalta a importância do contexto regional (institucional, político e ambiental) no qual se implementam as políticas públicas e suas implicações nos resultados alcançados. Uma mesma política pública idealizada e formulada em nível nacional, como o PNPB, logo, manifesta distintas trajetórias e relações causais ao chegar aos territórios de implementação, destacando a importância do quadro institucional e dos mediadores. No caso específico das áreas de estudo (Quixadá, Candeias e Montes Claros), destaca-se o papel central de alguns condicionantes como o comprometimento dos poderes públicos, a existência de elevados riscos à produção derivados da seca, o baixo acesso a recursos, em particular, financeiros e fundiários, bem como a existência (ou não) de um mercado estruturado de mamona. Estes fatores parecem afetar diretamente o leque de trajetórias possíveis e os resultados obtidos pelo PNPB no que concerne à promoção de um padrão de desenvolvimento mais inclusivo.

De um modo geral, o estudo aqui apresentado nos possibilitou tecer importantes inferências com relação à implementação do PNPB. Em Candeias, a existência de um mercado de mamona mais maduro, de agricultores familiares mais inseridos no mercado e de movimentos sociais engajados gerou facilidades na implementação do PNPB, muito embora não tenha significado a ausência de desafios (como visto, maiores oportunidades para os agricultores e concorrência mais acentuada para os compradores de mamona acabou tornando mais explícita a insuficiência dos incentivos promovidos pelo PNPB). Já em Montes Claros, a pouca tradição na cultura de mamona e o peso negativo de experiências passadas revelaram as grandes barreiras enfrentadas pelo PNPB na construção da confiança entre produtores e compradores, prejudicando a construção de relações contratuais estáveis e rotineiras. Não obstante o grande apoio do governo estadual à política federal, o caso de Quixadá,[23] por sua vez, revelou a dificuldade de implementação de uma política púbica de inclusão produtiva num contexto regional se difícil acesso aos recursos fundiários, hídricos e financeiros, enfatizando a atualidade (e gravidade) da questão agrária brasileira e alertando para o risco dessas carências operarem como bloqueios de acesso às políticas públicas de desenvolvimento rural. Ademais, de forma geral, o estudo realizado nos revelou que a inclusão sustentável de agricultores familiares na cadeia produtora de oleaginosas para a produção de biodiesel como um vetor de combate à pobreza no Semiárido ainda permanece como um desafio a ser alcançado.

23 A PBio decidiu fechar a usina cearense no segundo semestre de 2016.

O aumento do preço e a regularidade na compra por parte das indústrias processadoras assegurou renda adicional aos agricultores que plantaram oleaginosas, independentemente de estarem ou não incluídos no programa do biodiesel da PBio, trazendo melhorias claras e oportunidades reconhecidas pelos próprios produtores. A atuação da PBio no Semiárido, como vimos nos resultados da pesquisa implementada, alterou o mercado regional e local de oleaginosas, ampliou a sua demanda e fixou os preços em patamares mais elevados. Isso foi mais claro em Candeias, que é o principal polo produtor de mamona no Brasil e a região com o mercado mais estruturado para esta oleaginosa, mas também se fez presente no que concerne a outras fontes de matéria-prima (soja, algodão, sebo), tendo em vista que a produção de biodiesel se tornou um destino alternativo para seus subprodutos (óleo de soja, óleo de algodão, sebo bovino). Desse modo, podemos afirmar que os resultados da pesquisa nos demonstram que o PNPB cumpriu um importante papel na construção e consolidação do mercado de biodiesel no Brasil, que conta hoje com um mandato de adição de 8% de biodiesel ao diesel comercializado (em março de 2018 passará para 10%) o que faz do país um dos maiores mercados de biodiesel no mundo. Em âmbito regional, em particular em Candeias, o PNPB constituiu um marco político-econômico e institucional no que se refere à consolidação da cadeia produtiva da mamona. A mamona, entretanto, por ser um óleo nobre, muito viscoso, valorizado e com ampla aplicação na indústria química (vernizes, tintas, lubrificantes, plásticos, etc.), acabou com um preço por demais elevado o que inviabilizou sua aplicação em larga escala na produção de biodiesel.

O mesmo sucesso, contudo, não foi verificado com relação às suas ambições de promover a inclusão social. Atualmente, todo o biodiesel brasileiro é produzido a partir de soja (78%, em 2016), sebo bovino (18%) e um pouco de algodão (1%), tendo em vista que a mamona não tem se mostrado uma boa alternativa de oleaginosa para a produção de biocombustíveis (devido à qualidade e ao seu elevado preço). Ao mesmo tempo, o programa tampouco parece ter alcançado, ainda, seus objetivos de desenvolvimento regional, uma vez que 44% do biodiesel produzido no país foi derivado da região Centro-Oeste, tradicional produtora de soja e com um perfil de produtores mais capitalizados, 38% da região Sul e, apenas, 8% do Nordeste. Assim, do ponto de vista dos efeitos sobre o desenvolvimento regional, é mister registrar que os resultados percebidos foram bastante modestos, concentrando-se, principalmente, nos impactos sobre a (re)estruturação do mercado de algumas oleaginosas, da mamona em particular, e na consolidação de oportunidades para os produtores mais capitalizados, como já mencionado.

Essa configuração fragiliza, de certa forma, os objetivos sociais iniciais do PNPB (quando lançado) que pretendiam tornar a mamona a principal matéria-prima do biodiesel e a oleaginosa capaz de incluir a agricultura familiar na sua cadeia

produtiva. Não obstante as oportunidades criadas para alguns, em particular para os agricultores familiares mais capitalizados e com maior acesso a recursos (fundiários e financeiros), a relação contratual promovida pelo PNPB não tem proporcionado incentivos suficientes para o comprometimento e a "fidelização" do agricultor. Assim, o fato de os agricultores do Semiárido decidirem não manter seus recursos fundiários empregados na produção da oleaginosa pode estar sinalizando que o PNPB oferece incentivos aquém dos necessários para contrabalançar o custo de oportunidade associado ao envolvimento na relação contratual. Como resultado, ao longo dos anos, desde a sua criação, os instrumentos do PNPB vem sofrendo inúmeras alterações procurando, por um lado, contemplar as pressões realizadas pelos atores ligados à indústria do biodiesel (produtores de soja e de biodiesel, bem como de empresas produtoras de máquinas, equipamentos e insumos para a cadeia da soja e do biodiesel) por uma ampliação do mercado e, por outro, responder às reivindicações da PBio e das associações representativas dos interesses da agricultura familiar que reivindicam mais tempo e melhores condições para a viabilizar a inclusão produtiva dos agricultores familiares do Semiárido. Recentemente, o governo federal e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) sinalizaram com a antecipação do mandato de 10% para março de 2018, ao mesmo tempo em que a atuação da PBio na dimensão social do PNPB tem dado sinais de enfraquecimento.

Sendo assim, podemos afirmar, de maneira geral, que os resultados gerais da atuação da PBio revelaram alcances limitados no que concerne ao desenvolvimento com inclusão social, em particular, no que diz respeito à inclusão dos agricultores familiares do Semiárido brasileiro. Contudo, não obstante seus resultados tímidos, a pesquisa implementada revela que o PNPB é um caso bastante interessante de política pública inovadora, cuja compreensão evidencia importantes questões e dilemas que precisam ser explorados e compreendidos se pretendemos ampliar nossa *expertise* no desenho de políticas públicas que combinem metas produtivas em grande escala com a promoção da inclusão social.

Referências bibliográficas

ADESINA, J. Rethinking the social protection paradigm: social policy in Africa's development. Paper prepared for the conference "Promoting Resilience through Social Protection in Sub-Saharan Africa". *European Report of Development.* Dakar, Senegal. 2010.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos cinquenta anos. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 15(2), 2014, p. 45-65.

CAMARGO, E., RIBEIRO, F. S.; GUERRA, S. M. G. O programa Luz para Todos: metas e resultados. *Espaço Energia*, *9*, 2008, p. 21-24.

FLEXOR, G.; KATO, K. A construção institucional do mercado de biodiesel no Brasil. *In*: *XLVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*. 2009.

HELFAND, S.; PEREIRA, V. F. *A nova cara da pobreza rural no Brasil*: transformações, perfil e desafios para as políticas públicas. Brasília: Documento IICA, 2009.

HELFAND, S.; DEL GROSSI, M. El Boom agrícola y la pobreza rural en Brasil: 1995-2006. *In*: Silva, J. G. da. *et al.* (Eds.). *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina*. Santiago, Chile: FAO, 2009.

HICKEY, S. Thinking about the politics of inclusive development: towards a relational approach. *Effective States and Inclusive Development working paper,* University of Manchester, Manchester, 2013, p. 3-4.

HOFFMANN, R.; NEY, M. G. Desigualdade, escolaridade e rendimento das pessoas ocupadas na agricultura brasileira, de 1992 a 2001. *In*: *Anais do XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, 2003.

LEONETI, A. B., PRADO, E. L. D.; OLIVEIRA, S. V. W. B. D. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 2, p. 331-348.

OCAMPO, J. A. *Más allá del Consenso de Washington*: una agenda de desarrollo para América Latina, v. 26. United Nations Publications, 2005.

SCHWARTZMAN, S.; BROCK, C. *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005, p. 9-51.

WANDERLEY, M. D. N. B. A ruralidade no Brasil moderno: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. *Una nueva ruralidad en América Latina*, 2001, p. 31-44.

Anexo

Quadro 1 – Caracterização das áreas de abrangência das usinas

Usinas	Estados	Municípios com AF cadastrados*	Municípios com AF contratados sobre o total de municípios do estado*	AF que aderiram à safra 2010-2011*	AF cadastrados que entregaram produção (2009/2010)*	Municípios selecionados para pesquisa	Estabelecimentos da AF**	AF entrevistados	Amostra (cadastrados)	Contra-amostra	AF Contratados
Candeias	BA e SE	224	BA (47,7%); SE (33,3%)	20797	25%	17	37.366	420	346	74	231
Quixadá	CE, PB, PE, PI e RN	341	CE (73,4%); PB (47,1%); PE (22,2%); PI (12,1%); RN (19,8%)	41846	10%	33	103.069	531	436	95	390
Montes Claros	MG e RS	227	MG (16,3%); RS (17,7%)	5351	25%	2	4.182	94	75	19	30
Total		792				52		1045	857	188	651

Fonte: Microdados do Censo do IBGE (2006), Sisdagri e pesquisa de campo.
* Segundo dados tabulados do Sisdagri (área de influência das usinas).
** Microdados do Censo Agropecuário do IBGE (52 municípios selecionados para pesquisa, AF segundo Lei de 2006). Os demais são resultado da pesquisa de campo.

Tabela 1 – Caracterização dos agricultores familiares entrevistados e sua família (Parte I)

Usina	Gênero		Raça				Faixa etária (em anos)							
	M	F	Branca	Parda	Preta	Indígena	15 a 24	25 a 29	30 a 34	35 a 39	40 a 44	45 a 49	50 a 54	55 a 60
Candeias	7935 (72%)	3128 (28%)	3251 (29%)	5408 (49%)	1743 (16%)	210 (2%)	210 (2%)	839 (8%)	959 (10%)	1019 (10%)	1228 (12%)	1558 (15%)	1318 (13%)	1318 (13%)
Quixadá	9364 (74%)	3355 (26%)	3267 (26%)	8197 (64%)	613 (5%)	58 (0%)	729 (6%)	1079 (9%)	1459 (12%)	1634 (14%)	1254 (11%)	1546 (13%)	583 (5%)	1459 (12%)
Montes Claros	230 (79%)	62 (21%)	82 (28%)	160 (55%)	35 (12%)	0	8 (3%)	19 (7%)	8 (3%)	19 (7%)	35 (12%)	51 (17%)	35 (12%)	58 (20%)

Tabela 2 – Caracterização dos agricultores familiares entrevistados e sua família (Parte II)

Usinas	Escolaridade							Documentos				Moradia		
	Analfabeto	Ed. Jovens e Adultos (EJA)	Fund. incomp.	Fund. Comp.	Ensino Médio Incomp.	Ensino Médio Comp.	Técnico grad. Pós	CPF	DAP	Posse da Terra	Conta banc.	Assent.	Resp. mora no estab.	Nº médio de pessoas no estab.
Candeias	1408 (14%)	210 (2%)	6.201 (60%)	419 (4%)	509 (5%)	1198 (12%)	240 (2%)	10185 (98%)	4344 (42%)	4973 (48%)	4194 (40%)	21%	42%	3,9
Quixadá	2655 (21%)	408 (3%)	6885 (54%)	934 (7%)	583 (5%)	963 (8%)	146 (1%)	12689 (100%)	8663 (68%)	4492 (35%)	8663 (68%)	31%	89%	4
Montes Claros	43 (15%)	8 (3%)	195 (67%)	27 (9%)	0	16 (5%)	4 (1%)	280 (96%)	233 (80%)	159 (54%)	132 (45%)	29%	88%	4,2

Fonte: Pesquisa de campo, 2012. Elaboração dos autores. Dados referentes à amostra com estimação.

Tabela 3 – Condições de vida dos agricultores familiares entrevistados e sua família (parte I)

Usinas	Distribuição dos valores dos bens dos estabelecimentos familiares					Renda Familiar Monetária Bruta (anual) em salários mínimos*							
	Prédios, instalações e outras benfeitorias	Terras (inclusive matas)	Lavouras permanentes	Veículos, tratores, máquinas e implementos	Animais (reprodução, criação ou outro fim)	Renda declarada é zero	Até 1/2 s.m. (R$ 311)	1/2-1 s.m. (R$ 311 a R$ 622)	1-2 s.m. (R$ 622 a R$ 1244)	2-5 s.m. (R$ 1244 a R$ 3110)	5 a 10 s.m. (R$ 3110 a R$ 6220)	10-20 s.m. (R$ 6220 a R$ 12440)	Mais de20 s.m. (R$ 12.440)
Candeias	8,6%	67,20%	4,80%	8,80%	10,30%	22 (6%)	11 (3%)	11 (3%)	24 (7%)	80 (23%)	48 (14%)	115 (33%)	42 (12%)
Quixadá	20,70%	43,40%	11,10%	5,70%	18,70%	55 (11%)	24 (5%)	9 (2%)	30 (6%)	125 (26%)	66 (13%)	122 (25%)	58 (12%)
Montes Claros	19,70%	60,90%	2,7%	3,80%	12,10%	5 (7%)	1 (1%)	1 (1%)	6 (8%)	15 (20%)	13 (17%)	27 (36%)	7 (9%)

Fonte: Pesquisa de campo, 2012. Elaboração dos autores. Dados referentes à amostra com estimação.
* Questão calculada sobre 751 questionários (amostra dentro do intervalo de confiança).

Quadro 2 – Condições de vida dos agricultores familiares entrevistados e sua família (parte II)

Usinas	Saúde		Educação		Moradia		Serviços			
	Recebe assistência médica?	Assistência médica recebida	Frequenta escola?	Localização	Condição da casa	Tipo de Construção	Iluminação	Água	Tratamento da água	Destino do esgoto
Candeias	9.619 (87%) recebem.	87% recebem do SUS**. 92% recebem visitas do agente de saúde.	7.246 (66%) Sim.	3.878 (46%) na Zona Rural do município	9.526 (92%) moram em casa própria e já quitada. 30 (0) ainda pagam e 210 (2%) pagam aluguel.	4.673 (45%) de alvenaria com revestimento; 330 (3%) de alvenaria sem revestimento; 30 (0%) de madeira; 120 (1%) de taipa; e 4733 (46%) de adobe.	9.616 (87%) dos estabeleci-mentos são interligados à rede elétrica.	6.642 (60%) rede pública de abastecimento. 2674 (24%) poço, nascente ou cacimba. 901(8%) armazenam água da chuva.	4.419 (40%) água fervida ou filtrada; 4.663 (42%) cloro; 3.425 (31%) não fazem tratamento.	210 (2%) rede pública; 8.475 (77%) fossa negra ou séptica; 3.007 (27%) vala, a céu aberto ou direto no curso de água.
Quixadá	9.714 (76%) recebem.	97% recebem do SUS**. 87% recebem visitas do agente de saúde.	7.993 (63%) Sim.	5.396 (64%) na Zona Rural do município	9248 (73%) moram em residências próprias já pagas. 175 (1%) ainda pagam pela casa própria e 88 (1%) pagam aluguel.	10881 (86%) de alvenaria com revestimento; 904 (7%) de alvenaria sem revestimento; 0 (0%) de madeira; 438 (3%) de taipa; e 321 (3%) de adobe.	12543 (99%) dos estabeleci-mentos estão interligados à rede pública.	3.404 (24%) rede pública. 4.696 (37%) poço, nascente ou cacimba. 3.705 (29%) utilizam açude, rio ou barragem e 3.063 (24%) armazenam água da chuva.	2.888 (23%) água fervida ou filtrada; 6.680 (53%) cloro; e 3.850 (30%) não fazem tratamento.	438 (3%) rede pública; 5.922 (47%) fossa negra ou séptica; 7.030 (55%)vala, a céu aberto ou direto no curso de água.
Montes Claros	292 (100%) recebem.	93% recebem do SUS**. 99% recebem visitas do agente de saúde.	183 (63%) Sim.	136 (74%) na Zona Rural do município	265 (91%) moram em residência própria e já quitada. 8 (3%) ainda pagam pela casa e 4 (1%) pagam	117 (40%) de alvenaria com revestimento; 74 (25%) de alvenaria sem revestimento; 0 (0%) de madeira; 0 (0%) de taipa; e 86 (29%) de adobe.	288 (99%) estão interligados à rede pública.	78 (27%) rede pública. 202 (69%) poço, nascente ou cacimba. 66 (23%) armazenam água da chuva.	39 (13%) água fervida ou filtrada; 62 (21%) cloro; 210 (72%) não fazem tratamento.	8 (3%) rede pública; 241 (83%) fossa negra ou séptica; 47 (16%) vala, a céu aberto ou direto no curso de água.

Fonte: Pesquisa de campo, 2012. Elaboração dos autores. Dados referentes à amostra com estimação.
* Questão calculada sobre 751 questionários (amostra dentro do intervalo de confiança).
** Dados para amostra sem estimação.

Quadro 3 – Caracterização das unidades produtivas

Usinas	Área dos estabelecimentos				Utilização de terras de terceiros		Cede terras a terceiros	Forma de produção	Terra
	Menos de 10 ha	de 10 a 50 ha	de 51 a 100 ha	mais de 100 ha	Utiliza terra de terceiros	Forma			
Candeias	6.111 (59%)	3.535 (34%)	210 (2%)	150 (1%)	2.797 (25%)	871 (27%) arrendamento 901 (28%) parceria;	9.350 (85%) não	10.402 (94%) tem produção individual.	Escassez; detenção da terra sob forma jurídica precária
Quixadá	5.689 (45%)	3.763 (30%)	875 (7%)	904 (7%)	4.376 (34%)	2.217 (50%) arrendamento 700 (16%) parceria;	10.502 (83%) não	11.961 (94%) tem produção individual.	Escassez; não utilização de terras produtivas (por falta de recursos ou de mão de obra); detenção da terra sob forma jurídica precária
Montes Claros	144 (49%)	117 (40%)	12 (4%)	12 (4%)	93 (32%)	31 (32%) arrendamento 43 (44%) parceria;	226 (77%) não	265 (91%) tem produção individual.	Escassez; não aproveitamento de terras produtivas (principalmente pelas condições de solo desfavoráveis); detenção da terra sob forma jurídica precária

Fonte: Pesquisa de campo, 2012. Elaboração dos autores. Dados referentes à amostra com estimação.

Quadro 4 – Caracterização da Produção

Usinas	Produção						Experiência com oleaginosas**				Safra 2010/2011**	Comercialização
	Principais produtos citados*			Principais produtos por área plantada*			Exp. plantio oleaginosa	Exp. com mamona	Exp. com a oleaginosa (PBio)	Tempo	Oleaginosa plantada (2010/11)	
Candeias	Mamona (34%)	Milho (29%)	Feijão (18,5%)	Mamona (54%)	Milho (26%)	Feijão (10%)	7.336 (64%) possuem experiência	6.612 (61%)	6.672 (60%)	28% acima de 20 anos; 14% há 10-20 anos; 11% entre 6 e 10 anos.	4.990 (66%) mamona, milho e/ou feijão; 1172 (15%) mamona solteira.	O canal era exclusivamente a PBio; os estabelecimentos recebiam pagamento principalmente mediante depósito em conta-corrente (45,3%) e ordem de pagamento (36,0%).
Quixadá	Feijão (35%)	Milho (33%)	Mamona (13%)	Milho (53%)	Feijão (18%)	Sorgo (13%)	3.734 (29%) possuem experiência	2.917 (54%)	2.888 (23%)	53% a 2-3 anos	8.168 (72%) mamona, milho e feijão.	O canal era diversificado: 43,9% dos estabelecimentos só com terceiros, 30,6%, com cooperativa, e 14,5% só com a PBio; os estabelecimentos recebiam pagamento principalmente em dinheiro.
Montes Claros	Milho (31%)	Feijão (27%)	Sorgo (10%)	Milho (43%)	Feijão (18%)	Mamona (9%)	43 (15%) possuem	12 (6%)	19 (7%)	25% a 2-3 anos	70 (60%) mamona solteira.	Principal canal era a PBio (92,1 % dos estabelecimentos); 62,9% dos estabelecimentos recebiam pagamento mediante depósito em conta-corrente.

Fonte: Pesquisa de campo, 2012. Elaboração dos autores. Dados referentes à amostra com estimação.
* Resultados para o universo sem estimação.
** Pergunta feita somente junto aos contratados pela PBio (amostra).

Quadro 5 – Tecnologia e assistência técnica

Usinas	Máquinas e equipamentos	Práticas agrícolas	Queimada	Irriga-ção	Preparo do solo	Crédito		Assistência técnica		
						Acessou?	Motivo para não acessar	Recebeu	Frequência	Qualidade
Candeias	3.428 (31%) possuem e 7.063 (64%) alugam. Menos de 1/3 dos estabelecimentos possuía (cerca de 2/3 recorreram ao aluguel).	1.378 (13%) Plantio em nível; 270 (3%) Plantio em nível e queimadas; 1.198 (12%) queimadas; 629 (6%) rotação	2.076 (19%) usam	1.262 (11%) sim	7.364 (67%) sistema convencional; 1.566 (14%) plantio direto	2.337 (23%) sim	1.887 (23%) medo de contrair dívida; 929 (11%) burocracia	5.922 (54%)	2.734 (26%) ocasional-mente 3.158 (30%) regularmente	3879 (35%) boa; 1773 (16%) regular; 871 (8%) ruim
Quixadá	6.214 (49%) possuem e 6.797 (53%) alugam. Metade dos estabelecimentos não possuía (o que os obrigou a alugá-los).	204 (2%) Plantio em nível; 408 (3%) Plantio em nível e queimadas; 788 (6%) pousio e queimada; 4.755 (37%) Queimada; 788 (6%) rotação	7.964 (63%) usam	758 (6%) sim	9.656 (76%) sistema convencional; 1.838 (14%) plantio direto	5.484 (43%) sim	1.575 (22%) burocracia; 1.750 (24%) medo de contrair dívidas	10.123 (80%)	3.209 (25%) ocasional-mente 6826 (54%) regularmente	6768 (53%) boa; 3005 (24%) regular; 875 (7%) ruim
Montes Claros	171 (59%) possuem e 226 (77%) alugam. Mais da metade dos estabelecimentos possuía (mais de ¾ recorreu ao aluguel).	4 (1%) Plantio em nível	31 (11%) usam	19 (7%) sim	269 (92%) convencional	195 (67%) sim	39 (40%) medo de contrair dívidas	144 (49%)	43 (15%) ocasional-mente 101 (35%) regularmente	93 (32%) boa; 39 (13%) regular; 8 (3%) ruim

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012. Elaboração dos autores. Dados referentes à amostra com estimação.

O "ICMS Ecológico" – equidade social e eficácia ambiental das transferências fiscais no Noroeste de Mato Grosso[24]

Peter H. May
Maria Fernanda Gebara
Guilherme Lima
Carolina Jordão
Pedro Nogueira
Maryanne Grieg-Gran

Introdução

Os instrumentos econômicos tornaram-se um componente mais importante de políticas públicas ambientais nas últimas décadas, uma vez que as estratégias de comando e controle foram percebidas como incompletas e ineficazes nos resultados pretendidos. A redução do desmatamento desenfreado nos países tropicais é um objetivo importante para a melhoria das políticas e governança locais de uso da terra, associado ao aquecimento global e à perda da biodiversidade. Diferentes medidas vêm sendo colocadas em prática para fortalecer a capacidade local para lidar com esses problemas. Nesse contexto, as transferências fiscais ecológicas (TFEs) foram implantadas como um dos instrumentos-chave na caixa de ferramentas da governança da biodiversidade local (RING *et al.*, 2011).

24 Agradecemos o apoio do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – INCT-PPED, e financiamento do Projeto POLICYMIX <http://nina.policymix.no pela Comissão Europeia, Diretoria Geral para Pesquisa, no Programa FP-7/RTD, Tema 2 – Biotecnologia, Agricultura & Alimento (Doação no. 244065) e do Centro Internacional de Pesquisa Florestal (CIFOR) – Estudo Comparativo Global de REDD+, com financiamento da Agência Norueguesa para Cooperação e Desenvolvimento (NORAD), ambos administrados pela Rede de Desenvolvimento, Ensino e Sociedade (REDES).

O propósito principal deste trabalho é avaliar o papel do ICMS "ecológico" (ICMS-E), instrumento de transferência fiscal intergovernamental com cerca de 20 anos de aplicação nos estados brasileiros. Nossa hipótese principal é que o ICMS-E possa gerar resultados diferentes na conservação da biodiversidade, dependendo de como o recurso gerado pelo instrumento é alocado pelos governos municipais. O estudo de caso teve como enfoque a conservação da biodiversidade no noroeste do Mato Grosso (MT), uma região da Amazônia que sofre pressão significativa para o desmatamento. Além de analisar os dados descritivos do contexto regional, selecionamos dois municípios específicos – Juína e Cotriguaçu – para mostrar as inovações institucionais da gestão ambiental e o papel do ICMS-E no aprimoramento da capacidade local de reduzir as pressões do desmatamento.

Análises anteriores de dados secundários, ao nível do estado, revelam um papel restrito do ICMS-E para incentivara criação de novas Unidades de Conservação (UCs) nos municípios de MT (MAY *et al.*, 2012). Procuramos agora investigar as razões para isso, as inovações institucionais potenciais para melhorar o instrumento, tanto no nível do estado como local, e entender o papel do ICMS-E na equidade distributiva e conservação de recursos naturais, dentro de um conjunto de políticas públicas existentes.

Questionamos na pesquisa:

a) O ICMS-E é um instrumento eficaz para a conservação?
b) Até que ponto o ICMS-E é justo, conforme os padrões de justiça distributiva e processual?
c) Quais as ações institucionais que podem permitir melhorias nos resultados de equidade e eficácia da implementação do ICMS-E?

A justiça processual foi avaliada pela extensão e natureza da participação de diferentes atores no processo de decisão e pela comparação das tipologias de participação seguindo a definição de Pretty (1995) e Le Moigne (1994). Em termos mais formais, a equidade do processo foi avaliada pela análise do direito processual fundamental expresso na lei internacional e regional de direitos humanos e ambiental. Isto inclui a participação efetiva na tomada de decisão, acesso à informação, à justiça por meio de processos, tais como mecanismos de resolução de conflitos que considerem as proposições feitas pelos atores impactados sobre as decisões relativas a implantação do ICMS-E (SIEGELE, 2008).

A nossa hipótese é que, apesar do ICMS-E ter sido considerado um instrumento válido para promover a conservação, não estimulou a proteção adicional e significativa da biodiversidade no MT. No entanto, como um mecanismo de distribuição de benefícios, tem um potencial para incentivar inovações a nível local. Tais inovações podem ser estimuladas ainda mais se recursos adicionais forem direcionados àqueles municípios que adotam regras locais para fortalecer a governança ambiental.

Contexto

O imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) é responsável por 20% em média do total da receita dos municípios brasileiros (IPEA, 2013), mas constitui uma proporção muito maior de receitas fiscais dos municípios. A Constituição Federal (Artigo 158) estabelece que 25% das receitas do ICMS recolhidas pelos estados devem ser redistribuídas aos municípios. A Constituição também prevê que 75% dos recursos que são distribuídos devem ser alocados com base na participação de cada município no valor agregado do estado, de acordo com o nível de atividade econômica no município de origem. Os 25% restantes da receita do ICMS são distribuídos de acordo com os critérios estabelecidos pelos poderes legislativos dos estados.

Em 2001, o MT tornou-se o 6º estado brasileiro a aprovar a legislação do ICMS-E - através da Lei Complementar nº 73/2000 – com o propósito de incluir critérios ambientais nas alocações das receitas fiscais para os municípios (TNC, 2013). O MT inovou na adoção de uma emenda na Constituição estadual, um instrumento juridicamente vinculativo, que incluiu a necessidade de combinar critérios ambientais com os índices econômicos e sociais na distribuição do ICMS (MACIEL e VIANA, 2005).

Outro importante aspecto do ICMS-E no MT foi a incorporação de Terras Indígenas (TI), dentro dos territórios municipais, como critério adicional ao componente ecológico na fórmula de distribuição dos recursos.[25] Esse modelo foi seguido pelos estados de Rondônia e Acre, que adotaram legislação semelhante. Desde 2002, 5% da parcela do ICMS devolvido aos municípios (ou 20% de participação discricionária) vem sendo distribuída de acordo com a proporção da área municipal dedicada à proteção assegurada em conjunto pelas UCs e TIs. Critérios de saneamento básico, como o tratamento de água e dos esgotos, foram inicialmente considerados na alocação dos recursos, sendo excluídos em 2004 (MACIEL e VIANA, 2005).

No MT, há 80 TIs (ISA, 2013) e 102 UCs,[26] incluindo parques, reservas e áreas de uso sustentável (23 federais, 46 estaduais e 33 municipais) (SEMA-MT, 2013).

---

25 Além do critério UC/TI (5%), a Lei inclui outros quatro critérios: Receita Fiscal Própria (4%), População (4%), Área (1%) e Quota Igual (11%). Os primeiros três critérios são diretamente proporcionais, o que significa que o valor recebido pelo município depende da sua participação no total do estado. Por exemplo, para o critério da população, o índice é calculado pela divisão da população do município pela população do estado. Por outro lado, o montante relativo ao critério da quota igual é distribuído igualmente entre todos os municípios.

26 Brasil possui 12 categorias de Áreas Protegidas divididas em dois grupos principais: Proteção Integral e Uso Sustentável.

Estas áreas são distribuídas pelo território do Estado, entre seus três diferentes biomas (Amazônia, Cerrado e Pantanal), e divididas entre parte dos 141 municípios do estado, dos quais 43 possuem tais UCs e/ou TIs.

As UCs e TIs podem ser designadas pelos governos federal, estadual e municipal, mas geralmente a última categoria é relativamente bem menor em escala. Isto significa que a criação de UCs é frequentemente o resultado de políticas de "cima para baixo", em que os atores dos municípios estão envolvidos apenas indiretamente, podendo inclusive se opor a tal demarcação, considerada como usurpação dos direitos de uso. As alocações do ICMS-E são destinadas, portanto, para compensar o que, em muitos casos, é percebido como oportunidades perdidas para a geração de receita.

Equidade distributiva a nível do estado

A alocação do ICMS-E entre os municípios reflete a diferenciação espacial das UCs no estado. Com base nos valores efetivamente distribuídos aos municípios de MT em 2011, simulamos a alocação de receitas que teria ocorrido sem a existência do mecanismo, a fim de comparar os dois valores.[27]

A maioria dos municípios (88 de 141) enfrentaram perdas de receita de até 10%, enquanto que os outros 43 municípios que possuem áreas protegidas, sejam UCs ou TIs ou ambos, tiveram aumentos nas suas receitas, muitas vezes de valor consideravelmente maior do que os "perdedores". A distribuição dos municípios entre faixas de variação da receita mostra que o número de municípios que perdeu receita é maior do que aqueles que aumentaram, mas a percentagem de perda foi consideravelmente menor do que a do ganho.

Pode-se imaginar, a partir desses números, que o impacto do mecanismo foi a concentração das receitas. Isso porque apenas alguns municípios tiveram grandes ganhos. No entanto, os municípios que sofreram perdas foram aqueles cujas receitas anteriores eram maiores, enquanto que aqueles com receitas menores tiveram mais ganhos. Por exemplo, os nove municípios com as receitas maiores (no cenário sem ICMS-E) tiveram perdas entre 0% e 5%. Além disso, os 25% com os rendimentos mais baixos (1º quartil) tiveram uma variação média de 10%, enquanto que para os 25% com os rendimentos maiores (4º quartil), a variação média foi de -2%. Esta melhora foi confirmada com o coeficiente de Gini para a distribuição da receita, o qual mostrou uma diminuição de 0,591 no cenário sem ICMS-E e de 0,578 com o

27 Dados faltosos com respeito à formula de alocação da receita do ICMS anterior à implementação do ICMS-E nos levaram a obter estes valores através de uma simulação baseada na suposição de que os 5% alocados pelo ICMS-E tinham sido igualmente distribuídos entre os demais cinco critérios, 1% a cada um destes.

mecanismo.[28] Assim, o mecanismo teve um impacto distributivo positivo sobre as receitas repartidas entre os municípios.

Compensação ou incentivo?

A proposta inicial do ICMS-E quando foi implementado pela primeira vez, no estado do Paraná (em 1992), foi compensar os municípios pelas áreas protegidas, as quais não poderiam ser utilizadas economicamente. Ao longo dos anos, o instrumento, no entanto, passou a ser visto como um incentivo para promover a conservação no nível municipal (LOUREIRO, 2002). Na pesquisa anterior (MAY *et al.*, 2012), foi demonstrado que a promulgação do ICMS-E em MT estimulou algumas respostas locais para promover uma conservação mais ampla, mas essas ações foram de curto prazo, durando apenas alguns anos após a criação do instrumento. Além disso, tais respostas não atingiram os municípios do bioma amazônico.

Até o momento, o ICMS-E somente considerou extensões geográficas de áreas sob proteção nas categorias de UCs e TIs, mas a intenção original na legislação criada era a adoção também de critérios qualitativos de gestão destas áreas. A Secretaria Estadual de Meio Ambiente do MT (SEMA) propôs a adoção de um sistema de pontos para avaliar a qualidade da conservação, no qual a pontuação positiva poderia receber um aumento de receita. Isto teria o potencial para formar um círculo virtuoso: o recurso recebido poderia ser parcialmente aplicado às UCs e TIs ou aos entornos dessas e, assim, gerar melhorias na qualidade dessas áreas, aumentando consequentemente a possibilidade de levantar recursos financeiros ainda maiores para o município.

Em 2011 foi assinado um memorando de cooperação entre a SEMA e a OPAN (Operação Amazônia Nativa), uma organização sem fins lucrativos voltada para os povos indígenas, para definir alguns critérios qualitativos para o ICMS-E e sua implementação de forma gradual. Inicialmente, a proposta foi escolhida para anualmente avaliar as condições de qualidade das UCs, mensurando o número de incêndios ocorridos nessas áreas, um indicador de incursão humana regularmente disponível a partir dos dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) (OPAN, 2011). No entanto, devido a protestos dos municípios que poderiam perder receitas, esta medida foi adiada indefinidamente. Em vez disso, alguns governos locais testaram a redistribuição das receitas em grupos indígenas, cujos territórios são responsáveis por gerar alocações de ICMS-E significativas na região, como um meio para construir o diálogo construtivo.

---

28 O coeficiente Gini neste caso é derivado de acordo com a Fórmula Brown:

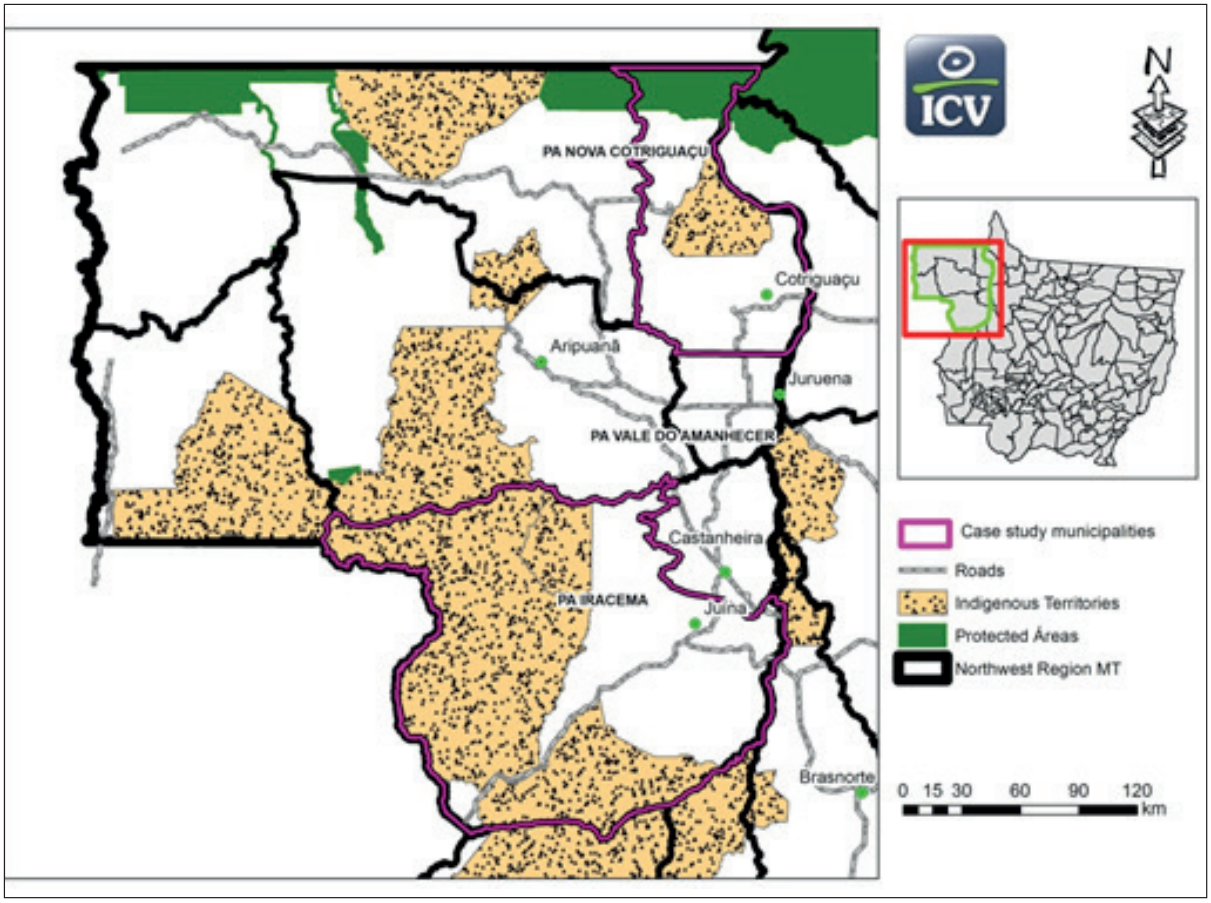
$$G = 1 - \sum_{K=1}^{141} (X_K - X_{K-1}) * (Y_K + Y_{K-1})$$

Onde G é o coeficiente Gini, X é a proporção cumulativa da variável municipal e Y é a proporção equivalente da variável receita, para cada município K. a desigualdade aumenta diretamente com o coeficiente.

Esses tipos de iniciativas podem representar um passo para melhorar a gestão das áreas sob proteção. Isto é muito relevante no contexto amazônico, onde essas áreas estão sob pressão significativa associada à expansão agrícola, extração de madeira, abertura de estradas e exploração de minérios (VERISSIMO *et al.*, 2011).

As UCs têm papel importante no segmento amazônico do MT, visto que esta região tem altas taxas de desmatamento e é considerada como uma fronteira agrícola. Os municípios que foram selecionados para este estudo – Juína e Cotriguaçu – são típicos deste contexto. São localizados no noroeste do estado, que em 2012 ainda detinha 78% da sua cobertura florestal original (INPE, 2012). O território total do noroeste do MT (108.362 km²) é composto por sete municípios, incluindo Juína e Cotriguaçu (Figura 1).

Figura 1 – Localização da área de estudo no Noroeste de Mato Grosso, mostrando Terras Indígenas e Unidades de Conservação, base para recursos do ICMS-E recebido pelos municípios da região



Fonte: Instituto Centro de Vida, 2011.

O noroeste do MT, desde os anos de 1970, vem atraindo assentamentos de reforma agrária pública e projetos de colonização privados, com fins de produção agrícola tanto por pequenos agricultores quanto por grandes proprietários. No en-

tanto, a infraestrutura de transportes desta região é bastante desestruturada e muitas estradas não são pavimentadas.

Juína é o município mais ao sul da região noroeste, com uma área de 26.189 km² e uma população de 39.255 habitantes (dados de 2010), sendo que 86,5% destes viviam nas áreas urbanas (IBGE, 2010a). Cotriguaçu é menor em termos de território e população, ocupando 8.895 km² e tendo 14.983 habitantes (IBGE, 2010a). Muito do crescimento da população recente nos dois municípios ocorreu devido à implementação de três assentamentos de reforma agrária na década passada.

Os dois municípios têm parte significativa dos seus territórios em UCs e TIs (Tabela 1). Em Juína, essa área é particularmente significativa: 68% da área municipal está sob proteção, abrigando uma estação ecológica e TIs. Como resultado, o ICMS-E representa uma fonte importante de receitas para os dois munícipios, conforme descrito na Tabela 2.

Tabela 1 – Área Protegida e Terras Indígenas nos municípios de Cotriguaçu e Juína, MT, 2011

		Área total (ha)	%
Cotriguaçu		**912.358**	**100**
Terras indígenas – Escondido (Índios Rikibaktsa)		*168.938*	*18,5*
UCs – Parque Nacional Juruena e Igarapés do Parque Estadual Juruena		*129.243*	*14,2*
Total de UC e TI		**298.181**	**32,7**
Juína		**2.625.128**	**100**
Terras Indígenas	*Aripuanã*	*138.079*	*5,3*
	Serra Morena	*147.036*	*5,6*
	Aripuanã	*938.200*	*35,7*
	*Enawenê-nawê**	*197.827*	*7,5*
Total de Terras Indígenas		*1.421.142*	*54,1*
UCs – Estação Ecológica Iquê		*199.506*	*7,6*
Total de UC		*199.506*	*7,6*
Total de UC e Terras Indígenas		**1.620.648**	**61.7**

Fonte: Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA–MT).
* A estação de Iquê sobrepõe quase todo território indígenas de Enawenê-nawê. Entretanto, o tratamento no ICMS-E é o peso pelo critério maior com a classificação refletindo o grau de proteção, que neste caso é o da Estação Ecológica devido à sobreposição da área.

Tabela 2 – As alocações do ICMS-E aos municípios de Cotriguaçu e Juína, MT, 2011

Município	ICMS-E em 2011 (R$)	% do ICMS-E em relação ao total de ICMS alocado
Cotriguaçu	1.350.050	28,4
Juína	2.789.770	21,5

Fonte: Secretaria de Fazenda do Estado do MT (SEFAZ–MT).

As comunidades indígenas em Juína e Cotriguaçu pertencem aos grupos étnicos de Enawenê-Nawê, Cinta Larga e Rikbaktsa, com uma população total em torno de 1.700 índios em 2010 (IBGE, 2010b). Suas terras têm sido historicamente sujeitas à incursão de madeireiros e fazendeiros e são contestadas, apesar do reconhecimento e proteção oficial pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI). A capacidade por parte dos índios de obter apoio financeiro para manutenção da integridade territorial é limitada.

Metodologia

Os dados para esse trabalho foram coletados por ocasião de pesquisa de campo nos dois municípios estudados, em novembro de 2012 e fevereiro de 2013. Nossa pesquisa tem como base entrevistas qualitativas com informantes-chave e atores locais envolvidos, orientadas por um instrumento de pesquisa semiestruturado. Os municípios foram selecionados com base na identificação de inovações existentes ou potenciais dos governos locais na gestão ambiental e distribuição dos recursos do ICMS-E.

Para avaliar a eficácia do ICMS-E como um instrumento para a conservação foram identificadas as principais ameaças à biodiversidade na área de estudo. Em seguida, analisamos como o ICMS-E é direcionado, ou poderia ser direcionado, para solucionar essa questão. As ameaças nas áreas estudadas são: i) o desmatamento em terras privadas além do limite de reserva legal, em desobediência ao Código Florestal brasileiro; ii) o uso insustentável e ilegal ou conversão de tais reservas legais; iii) a invasão de TIs; e iv) invasão e má gestão de UCs.

Com objetivo de analisar o arranjo institucional local, identificamos o contexto social e ecológico dos municípios e como os instrumentos institucionais funcionam neste cenário. Buscamos traçar os fatores que moldaram a formulação do ICMS-E e, em seguida, as instituições que influenciaram (restringindo ou permitindo) a implementação desse instrumento. Em termos de equidade, verificamos o processo de

implementação do ICMS-E nos municípios, e avaliamos o papel do instrumento frente aos princípios e padrões de justiça processual. Também foram avaliados os impactos referentes à qualidade de vida de diferentes grupos afetados pelo instrumento, impactos esses avaliados sob os princípios e padrões de justiça distributiva. Finalmente, verificamos a legitimidade do instrumento com relação à participação dos atores envolvidos no processo de implementação e tomada de decisão associados à alocação da receita do ICMS-E, ao nível local.

A pesquisa de campo permitiu uma análise profunda de como o ICMS-E está sendo implementado e o papel que os atores locais e das diferentes instituições desempenham no processo. Os entrevistados foram selecionados de acordo com o papel que tiveram na implementação do ICMS-E nos municípios, e/ou responsabilidade para distribuição dos recursos, e participação do planejamento e implementação do ICMS-E e a sua relação com as políticas e medidas adotadas localmente. Os focos das perguntas foram: (i) os critérios de distribuição; (ii) a alocação de benefícios; (iii) os arranjos institucionais; (iv) os aspectos positivos e negativos do instrumento; e (v) os custos de implementação.

Opções e restrições legais e institucionais

Nesta seção, analisaremos o papel das opções e restrições legais e institucionais nos municípios selecionados no noroeste do MT. Foram comparados os arranjos institucionais formais e informais, ou a sua ausência, que facilitam ou criam restrições para a aplicação efetiva e equitativa do ICMS-E para promover a conservação da biodiversidade. Dois pontos específicos foram comparados: distribuição de benefícios e impactos sociais.

As instituições podem ser entendidas como regras relativas a um determinado conjunto de atividades (PRIMMER *et al.*, 2010). Para North (2000), "as instituições são as regras do jogo – tanto as regras formais como as normas informais e suas características de execução. Juntas, elas definem a forma como o jogo é realizado. As organizações são os jogadores". As regras formais, explicitamente reconhecidas, incluem os direitos e as obrigações estabelecidos (por exemplo: legislação), enquanto as regras informais definem o que é considerado certo e adequado, errado ou impróprio (PRIMMER *et al.*, 2010). As instituições incluem as leis locais, as regras formais e as práticas informais de consulta e mecanismos de participação dos atores impactados, coordenados entre os vários órgãos envolvidos nas práticas de gestão ambiental e cooperação com entidades do setor privado.

As instituições relevantes que afetam a implementação do ICMS-E, nos municípios analisados, incluem: (a) políticas municipais estabelecidas pelo prefeito e

conselho da cidade; (b) conselhos e fundos municipais de meio ambiente; e (c) práticas informais de participação de grupos de interesse dentro e fora destas estruturas formais. É evidente que a capacidade para desempenhar as funções previstas na área ambiental varia consideravelmente.

Em Juína, havia apoio político considerável no período entre 2004 e 2012 para trabalhar na área ambiental, devido em grande parte às preocupações do prefeito neste período, Altir Peruzzo. O governo municipal patrocinava muitas iniciativas ambientais, entre as quais se destacavam a criação de UCs e um projeto para o tratamento de resíduos sólidos. As duas iniciativas tiveram como motivo a possibilidade de obter benefícios dos recursos do ICMS-E. O município também já tinha um Código Ambiental consolidado, estabelecido em 2001.

O Código Ambiental em Juína criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente (COMDEMA) definindo suas funções e composição, em funcionamento desde 2006. Foi criado também o Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente (FUNDEMA) a ser financiado por alocações orçamentárias (incluindo parte das verbas oriundas do ICMS-E), receitas de multas originadas devido às violações do meio ambiente e financiamentos, concessões e acordos com entidades nacionais e internacionais (Lei Municipal nº 1109/2009). O código local é bastante amplo e oferece um conjunto de instrumentos políticos, como o zoneamento, um sistema de registro de informações ambientais, medidas de controle e inspeção, saneamento e a implantação de UCs e educação ambiental. Além disso, destina-se à proteção da fauna e flora, ao controle da poluição do ar e barulho e ao tratamento dos resíduos sólidos. Constitui um código ambiental bem completo, especialmente por Juína ser um município relativamente pequeno. Entretanto, alguns dos aspectos institucionais mais importantes do código, o Conselho Municipal, de acordo com o cadastro nacional mais recente (IBGE, 2013) somente se reuniu uma vez nos 12 meses anteriores a pesquisa de campo em 2013.

Cotriguaçu, por outro lado, embarcou na criação de suas políticas municipais para o meio ambiente e seu Fundo e Conselho Municipal para o Meio Ambiente mais recentemente. O Conselho Municipal para Meio Ambiente de Cotriguaçu (CMMA) foi criado em 2009 pela Lei Municipal nº 623. Em 2011, o Fundo Municipal para Meio Ambiente (FUNDEMA) foi criado (Lei Municipal nº 700), cujas fontes de receita são as mesmas de Juína: alocações orçamentárias (incluindo o ICMS-E); receitas de multas por violações ambientais e financiamentos, concessões e acordos com instituições nacionais e internacionais. A Política Municipal de Meio Ambiente, ainda sob consulta, legitimará o Código Ambiental Municipal, incluindo componentes de zoneamento, sistema para registro de informações ambientais, medidas de controle e inspeção, saneamento e implantação das unidades de conservação e educação ambiental. Com referência ao ICMS-E é diferente de Juína, uma

vez que prevê que todo o valor do ICMS-E destina-se ao Fundo de Meio Ambiente, o que significa que os recursos do Fundo necessariamente são alocados na rubrica de Meio Ambiente. Esta cláusula é um avanço significativo nos arranjos institucionais atuais da maioria dos municípios do Brasil, no quais não ocorre essa carimbagem da receita do ICMS-E (MAY *et al.*, 2002; RING *et al.*, 2011). Também, em contraste com Juína, o Conselho Ambiental Municipal de Cotriguaçu reuniu-se nove vezes durante os 12 meses anteriores ao trabalho de campo em 2013 (IBGE, 2013).

Com efeito, durante a pesquisa de campo, descobrimos que a maioria das pessoas que gerenciam os recursos do ICMS-E nas secretarias de meio ambiente desses municípios desconhecem o montante gerado e como funcionam os critérios da distribuição, uma vez que o recurso entra diretamente nos orçamentos públicos gerais do município. O governo do estado pouco tem feito para divulgar o montante do financiamento que é distribuído desta forma e conta com as organizações da sociedade civil para promover a sua eficácia.

Apesar de não ter um critério explícito de distribuição dos recursos do ICMS-E para fins socioambientais, o município de Juína aprovou uma lei municipal em 2009 (1081/2009) que autorizou o prefeito a negociar um acordo com a FUNAI com o propósito de implementação de um Programa de Cooperação para a Proteção Ambiental nas TIs das tribos Enawenê-Nawê e Cinta Larga, localizadas nesses municípios. A FUNAI ficou responsável pela gestão dos recursos, que foram aplicados em projetos em benefício às duas comunidades indígenas. Ao todo, a prefeitura transferiu R$ 68.000 ou cerca de 2,6% de sua receita total de ICMS de R$ 2,6 milhões, em 2012 (MT, 2012) para as duas tribos indígenas (ver detalhamento na seção sobre equidade distributiva, abaixo).

Em Cotriguaçu o debate já se iniciou – liderado pela organização não-governamental Instituto Centro de Vida (ICV) – para estimular a adoção de uma perspectiva mais positiva quanto às UCs e às TIs localizadas no município, principalmente devido aos serviços ecossistêmicos que essas áreas fornecem e a importância do ICMS-E para as receitas municipais. Por enquanto, não houve reconhecimento da contribuição das TIs para a parcela incrementada do ICMS-E recebido pelo município. Embora a totalidade da receita tenha sido carimbada para o Fundo Ambiental, isso não resultou em transferências para a tribo Rikbatska, cuja reserva é integralmente localizada dentro do território municipal.

Durante uma reunião de capacitação promovida pelo ICV com os membros do Conselho Municipal de Meio Ambiente, os participantes afirmaram que ocorrem inúmeros conflitos de terra em Cotriguaçu, de modo que a existência de grandes áreas de terras designadas como UCs e/ou TIs no município, restringe a renda local, especialmente, dos que trabalham no setor madeireiro. Em outras palavras, há uma forte percepção no município de uma dicotomia de desenvolvimento em relação à

proteção ambiental. Em vez de alocar as receitas adicionais obtidas do ICMS-E em Cotriguaçu em proteção ambiental, os recursos são aplicados, principalmente, nas iniciativas de saúde e na manutenção das estradas, que resultam em grande benefício para toda a comunidade local, incluindo os povos indígenas.

De acordo com o secretário de meio ambiente de Cotriguaçu, "o ICMS-E não foi uma demanda da população local". Foi uma iniciativa de cima para baixo. Isto explica, até certo ponto, porque funcionários do governo, ligados à secretaria do meio ambiente municipal de MT, desconhecem o valor que é transferido para o município. Para o secretário, a fronteira agrícola nos municípios do noroeste de MT demanda altos custos de produção e prestação de serviços devido à sua localização remota e infraestrutura precária. A manutenção de estradas, saúde e educação são prioritárias nesses municípios e essas ações geram visibilidade política, portanto os investimentos nessas áreas recebem maior prioridade do que a proteção ambiental.

Distribuição dos Recursos e Equidade

Nesta seção será examinada a equidade da distribuição das receitas do ICMS-E, considerando as questões da justiça processual relacionadas ao processo pelo qual a alocação das receitas é determinada e as questões da justiça distributiva do resultado da decisão da alocação. Será revisado o modo como as decisões relativas à alocação das receitas do ICMS-E são tomadas e como estas se adequam a esses critérios de participação efetiva e de acesso à informação.

Duas questões de justiça distributiva são levantadas pela alocação das receitas do ICMS-E:

- Como as receitas devem ser divididas entre os diferentes propósitos (ambientais e não ambientais)?
- Como as receitas devem ser alocadas a diferentes grupos sociais no município ou aos serviços que beneficiam diferentes grupos?

Distribuição entre fins de despesa

Existem vários critérios para a justiça distributiva. Por exemplo, uma distinção comumente feita é entre os critérios baseados na igualdade, equidade e necessidade (VERMUNT e TÖRNBLOM, 2007). Com a regra da igualdade, todos devem ter a mesma participação, independentemente das suas características, com a equidade ou regra da proporcionalidade, a participação da receita deve ser relacionada com os custos que as pessoas incorrem e com a regra da necessidade, uma alocação justa daria aos mais pobres e desprovidos uma participação maior das receitas. Quais desses critérios são apropriados depende do contexto.

Como as receitas do ICMS-E são geradas pela existência de UCs, pode parecer justo que uma grande parte, se não todas, dessas receitas devem ser rubricadas para fins de conservação. No entanto, o ICMS-E foi introduzido originalmente com o objetivo de compensar, para tratar de uma fonte existente de injustiça na distribuição da receita do ICMS, na qual a presença de grandes áreas de terra sob proteção reduz a capacidade do município de gerar valor agregado e, portanto, aumentar a receita do ICMS. Os municípios com grandes áreas de terra protegidas estavam em desvantagem ao receber serviços públicos de financiamento, tais como estradas, hospitais e escolas. A mudança para o ICMS-E tinha a intenção de permitir que esses municípios pudessem acessar a receita do ICMS para cobrir o custo da prestação do serviço público. Se a população local valoriza os benefícios da prestação de serviços públicos mais do que a conservação, isso constitui um argumento forte contra a distribuição das receitas do ICMS-E para fins ambientais. Outra complicação é que as receitas do ICMS-E não são totalmente adicionais, uma vez que o resultado do aumento da receita oriunda de critérios ambientais implica que o valor recebido pelo município devido a outros critérios será reduzido. Em alguns casos, mesmo os municípios possuindo UCs podem até receber menos do que anteriormente, como resultado da implementação do ICMS-E. Isto depende dos critérios que foram alterados para se adequar ao ICMS–E.

Quanto aos municípios do noroeste de MT, dois deles (Castanheira e Juruena) sofreram perdas na distribuição do ICMS, devido à inexistência de UCs ou TIs em seus territórios. Por sua vez, Rondolândia teve seu faturamento aumentado em 62%. Tanto Juína como Cotriguaçu tiveram ganhos de 17% e 27%, respectivamente. A variação média entre os sete municípios da região foi de 15%. A falha de alguns atores em reconhecer as receitas adicionais como benefício público não é, portanto, fundamentada em fatos e urge transparência maior no orçamento do município.

Distribuição entre grupos sociais

Neste contexto, há uma questão muito específica de quanto deve ser distribuído aos grupos indígenas, dado que a inclusão das TIs no cálculo do ICMS-E resulta na geração de uma grande proporção das receitas do ICMS-E de alguns municípios. Usando o critério da proporcionalidade, uma abordagem justa para distribuição teria como base os custos incorridos pelos grupos indígenas na manutenção de suas terras, incluindo quaisquer custos de oportunidade de restrições de uso da terra, bem como o monitoramento. Usando o critério de necessidade, a distribuição justa seria baseada na quantidade necessária para que o nível de prestação de serviços públicos na área indígena atinja um grau aceitável. Questões importantes seriam: a) quanto os grupos indígenas se beneficiam de outras despesas municipais com serviços públicos? e b) como os seus rendimentos e padrões de vida podem ser comparados com os demais habitantes do município?

Os municípios de Cotriguaçu e Juína se encontram numa situação diferente em relação à equidade do ICMS-E, de acordo com os padrões de justiça processual e distributiva, uma das principais questões levantadas por esta pesquisa.

Com um orçamento municipal de R$ 65,2 milhões (IPEA, 2011), Juína recebe uma cota anual do ICMS de cerca de R$ 12,6 milhões, dos quais R$ 2,6 milhões do ICMS-E (SEFAZ/MT, 2011). Com relação às principais transferências públicas federais, Juína recebeu receitas de valor agregado, em 2011, de R$ 19,4 milhões (Tesouro, 2011). Sua economia local, baseada principalmente na pecuária, mineração e madeireiras, não gera receitas significativas oriundas do valor agregado por estas atividades econômicas primárias.

Após a lei estadual ICMS-E nº 73 ter sido sancionada em dezembro de 2000, o agrônomo Altir Peruzzo assumiu a vice-prefeitura de Juína entre 2001 e 2004, e foi prefeito entre 2009 e 2012. Devido à sua participação na formulação da lei do ICMS-E (tinha assessorado o então Deputado Estadual Gilney Viana, autor do projeto de lei do ICMS-E), percebeu a importância da participação do município na distribuição do ICMS-E. Peruzzo, durante o seu mandato como vice-prefeito, foi o responsável pela diretriz orçamentária que iniciou a transferência de parte do ICMS-E para as duas TIs localizadas no município. Embora as transferências tenham sido suspensas pelo prefeito da gestão seguinte (2005-2008), Peruzzo reintegrou os benefícios aos índios, quando eleito prefeito em 2009. Durante o seu mandato como prefeito (2009-2012), Peruzzo submeteu projetos de lei todo ano na Câmara Municipal para aprovar as transferências anuais e, assim, evitar problemas com o Tribunal de Contas.

Segundo Peruzzo, a distribuição dos recursos do ICMS-E em Juína resultou de um entendimento entre a FUNAI, os representantes dos Cinta Larga e a organização não governamental representante do grupo indígena Enawenê-Nawê. Neste entendimento, ficou estabelecido que, pelo menos, 50% dos recursos do ICMS-E deveriam ser utilizados fora das terras indígenas. Isso se deu a fim de neutralizar o argumento contrário ao destino das receitas em "terras improdutivas", termo comumente usado para criticar a presença de TIs. Ficou estabelecido outro percentual, que seria investido nas questões ambientais fora das TIs. De acordo com Peruzzo, houve um projeto para aumentar a rede de esgoto de Juína, que serviria a 45% da população, em parte com os recursos (50%) do ICMS-E, que deveriam ser utilizados fora das TIs.

Os projetos elaborados em prol das necessidades dos grupos indígenas exigem aprovação do governo municipal. Quando o projeto foi aprovado, os recursos foram depositados diretamente na conta bancária da associação indígena. A FUNAI, através do seu escritório regional em Juína, deu suporte a implementação do projeto e a sua prestação de contas.

Segundo os entrevistados da tribo Enawenê-Nawê, a distribuição dos recursos do ICMS-E transferidos para os povos indígenas é debatida com toda a comunidade. Esses debates servem para também decidir algumas atividades prioritárias. Normalmente, essas atividades servem para apoiar os costumes étnicos e o monitoramento da TI, impedindo, assim, as invasões e a extração de recursos madeireiros ou minerais. No caso dos Cinta Larga, o processo de tomada de decisão é menos participativo devido às limitações de distância (existem 11 aldeias no total e elas estão longe uma da outra). Devido a isso, a tribo Cinta Larga tem dificuldades de definição das prioridades como uma comunidade. Os fundos são usados para atividades que aumentam a produtividade na coleta de castanha, produção avícola e vigilância das terras contra atividades ilegais no interior das TIs. Tais atividades foram complementadas por ações da FUNAI ao ajudar os grupos indígenas no monitoramento de suas terras e prevenir atividades ilegais, como extração de madeira, mineração e pecuária. Em declaração feita pela FUNAI, "esses recursos são cruciais para evitar o desmatamento nas TIs localizadas no município de Juína". No entanto, a possibilidade de expansão das TIs em Juína e nos municípios vizinhos levou ao questionamento sobre tais transferências.

Por ocasião das entrevistas, os representantes da associação Cinta Larga alegaram a necessidade de obter maior apoio e assistência técnica para melhorar sua produtividade. O representante da FUNAI afirmou que essas tribos estão tentando aumentar os recursos anteriormente transferidos para eles, com o argumento de que o valor destes é mínimo quando comparado com o total de receitas recebidas do ICMS pelo município. Afirmou ainda que a questão "é complicada, uma vez que os madeireiros, fazendeiros e mineiros dominam a política local".

Na realidade, o debate sobre a expansão territorial de TIs em cogitação pela FUNAI, limitou as oportunidades de parcerias ambientas, tais como aquelas promovidas pela administração anterior em Juína.

Cotriguaçu, que tem um contexto socioeconômico e político diferente de Juína, apresenta uma situação distinta com relação à justiça. Com um orçamento municipal anual de R$ 25,2 milhões (IPEA, 2011), o município recebia anualmente cerca de R$ 4,6 milhões em receitas do ICMS, sendo que R$ 1.336.000,00 foram oriundos do ICMS-E (SEFAZ/MT, 2011). Em relação às principais transferências públicas federais, Cotriguaçu recebeu US$ 10,6 milhões no mesmo ano (TESOURO, 2011). Sua economia local é baseada principalmente na pecuária e exploração madeireira; a agricultura é secundária.

De acordo com o atual secretário de agricultura e meio ambiente de Cotriguaçu, Amilton Castanha, o município enfrenta desafios como sua localização remota (900 km da capital do estado), grande área de terras para administrar (9.120 km²) e infraestrutura precária. Tais desafios resultam em um cenário de "mais custos do que

receitas" e também os investimentos públicos locais direcionados, principalmente, para manutenção de estradas, educação e saúde (as necessidades básicas da sociedade local), o que, por sua vez, acumula visibilidade política.

Considerando que "a economia local é fraca para gerar impostos", como afirma Amilton Castanha, a receita pública local é insuficiente para atender às demandas locais, resultando numa dependência dos recursos públicos estadual e federal, ICMS e Fundo de Participação dos Municípios para suprir as necessidades. Cerca de 60% do ICMS-E recebidos anualmente por Cotriguaçu destinam-se à construção de estradas e manutenção, de acordo com o Departamento de Contas do governo municipal. Esse percentual elevado se justifica pela condição das estradas, que por não serem asfaltadas precisam de manutenção constante durante a estação chuvosa.

Nos últimos anos, o projeto "Cotriguaçu Sempre Verde", coordenado pelo ICV, tem trabalhado para criar o Conselho Municipal Ambiental e o Fundo Municipal de Meio Ambiente, entre outras atividades para reduzir o desmatamento ilegal no município. O conselho está formulando as políticas de meio ambiente de Cotriguaçu, a fim de assessorar o setor público municipal em questões relativas ao meio ambiente (CARVALHO *et al.*, 2005). O conselho também está trabalhando para a criação do Fundo de Meio Ambiente, incluindo parte do ICMS-E, e gerido pelos seus representantes para promover iniciativas sustentáveis dentro do município. A proposta de destinação do ICMS-E para fins ambientais, no município, conta com o apoio do prefeito da gestão anterior (2008-2012) e do novo, que assumiu o cargo, no começo de 2013.

Apesar da falta de conhecimento sobre os conteúdos e objetivos da lei estadual do ICMS-E, o secretário demonstrou estar aberto a novas propostas, como a transferência para os povos indígenas (como ocorre em Juína), e apresentou algumas ideias sobre a distribuição dos recursos do ICMS-E. Ele acredita, por exemplo, que é necessário integrar as TIs à economia local, de maneira que seja possível mudar a ideia de que "povos/terras indígenas são uma barreira para a agenda do desenvolvimento, através de investimento estratégico com a comercialização de produtos florestais não madeireiros". O secretário também considera fundamental que um percentual do ICMS-E deve ser destinado para o fundo ambiental, o que aliado ao conselho ambiental poderá apoiar atividades que contribuam para a geração de renda associada com a floresta em pé.

Em conclusão, em primeiro lugar, é importante considerar que a distribuição atual dos recursos do ICMS-E em estradas, saneamento, saúde e educação, nos municípios estudados nesta pesquisa, atendendo as principais necessidades da sociedade local, destaca o aspecto da compensação do ICMS-E no que diz respeito à perda de receita fiscal associada às restrições de uso da terra. Em segundo lugar, é possível afirmar que condicionantes sobre o direcionamento de recursos, tanto em

Juína como em Cotriguaçu determinaram o grau de equidade na alocação entre municípios. As medidas tomadas pelo governo de Juína para compartilhar recursos com os povos indígenas, conforme afirmação da FUNAI, resultaram num monitoramento efetivo das TIs e nas atividades de subsistência, com um custo bastante reduzido, ajudando o município a alcançar uma redução do desmatamento e da degradação, causados pela extração de madeira dentro de TIs. Em Cotriguaçu, onde novos arranjos em relação aos recursos do ICMS-E poderão surgir, com a criação do Conselho do Meio Ambiente, a dependência de recursos públicos federais e estaduais para atender as necessidades locais parece ser um fator determinante para a ausência de uma distribuição do ICMS-E para às atividades de uso sustentável que possam gerar renda. Finalmente, o fato de que os políticos locais em Cotriguaçu não estiveram envolvidos no processo de formulação da lei estadual do ICMS–E, também contribuiu para a falta da distribuição do ICMS-E para tais atividades.

Conclusões

As áreas no Brasil com a maior taxa de desmatamento são, também, espaços em que abundam os problemas da posse de terra, pobreza, falta de infraestrutura básica e corrupção. Além de enfrentar uma economia fundamentada primordialmente na agropecuária, de baixo valor adicionado, os estados e municípios têm que lidar com a responsabilidade legal para combater o desmatamento e promover a conservação. Ao mesmo tempo, inexistem meios para compensar os atores locais pela perda de renda que enfrentam pelas áreas que devem ser protegidas, conforme as exigências do Código Florestal. Neste sentido, o ICMS-E pode desempenhar um papel importante na alavancagem dos recursos para compensar o custo de oportunidade para a conservação da biodiversidade, em terras privadas dentro de um município. No Paraná, alguns municípios têm desenvolvido programas de compensação a proprietários rurais que criam Reservas Particulares de Patrimônio Natural, que conservam faxinais ou áreas de proteção permanente em assentamentos rurais (VEIGA e MAY, 2010).

Neste estudo abordamos como o ICMS-E pode permitir a criação de um círculo virtuoso de conservação da biodiversidade a nível municipal no noroeste de MT, mesmo em condições de fronteira. Tendo partes significativas dos seus territórios compostas de UCs e TIs, o ICMS-E representa uma importante contribuição incremental para a receita total de ICMS para os dois municípios estudados.

Em geral, os entrevistados em ambos os municípios concordam que há necessidade de estabelecer critérios qualitativos para a distribuição dos recursos do ICMS-E. Eles também acreditam que há uma necessidade de mudança de paradigmas para que a conservação do meio ambiente seja percebida como sendo um benefício

para a população, quando comparado com as atividades econômicas convencionais. De acordo com a maioria dos entrevistados, os recursos devem ser distribuídos aos diferentes atores, incluindo os grandes proprietários e madeireiros, a fim de mobilizar o apoio para a conservação e a vontade em fornecer incentivo para a conservação.

O papel dos movimentos sociais e organizações não governamentais, neste processo, pode ser resumido nas instituições informais e práticas de participação. Juína, por exemplo, sempre teve um movimento social relativamente bem organizado e forte como base do seu progresso na proteção ambiental (TONI e PACHECO, 2005). O secretário municipal de meio ambiente afirmou que isto foi essencial para o surgimento da consciência sobre a necessidade de incluir as transferências para as tribos indígenas do município. Além disso, em Cotriguaçu, segundo a Secretaria Municipal, as intervenções realizadas pelo ICV para aumentar a capacidade do Conselho Municipal para gerir o Fundo do Meio Ambiente, resultaram numa presença maior da FUNAI, e da possibilidade de que os recursos do ICMS-E possam ser, em parte, distribuídos aos povos indígenas. No entanto, de acordo com alguns entrevistados do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cotriguaçu, os custos de aumentar a área de proteção para gerar mais receitas oriundas do ICMS-E são mais elevados do que os benefícios, porque os proprietários de terras obtêm ganho maior com as atividades da pecuária e agricultura do que com os benefícios do ICMS–E. Ainda, afirmaram que não houve aumento da qualidade da gestão com a receita do ICMS-E. Isto é, portanto, uma das principais preocupações sobre o instrumento.

Neste sentido, algumas opções institucionais a serem consideradas em ambos os municípios incluem: (i) a inclusão de critérios diferentes, como a proteção das florestas ou a restauração das propriedades agrícolas, na distribuição de benefícios; (ii) o incremento da capacidade institucional em relação ao potencial do ICMS-E em cada município; (iii) o acesso à informação; (iv) a transparência; e (v) indicadores para medir os impactos sociais do instrumento.

No entanto, aprendemos que a atividade econômica predominante do MT, especialmente no noroeste, é o agronegócio, que é responsável pela maior parte do valor agregado nos municípios da região. Não obstante, a criação de gado, de todas as atividades agropecuárias, é a que tem menor valor agregado, porque não estimula outras atividades e, portanto, contribui muito pouco para a economia do município onde está localizada. De fato, em Cotriguaçu, as UCs e as TIs contribuíram mais para a receita do ICMS do município do que a criação de gado e a extração de madeira. Neste sentido, o governo municipal pode se beneficiar mais, em termos financeiros, com a criação de UCs e TIs do que com a atividade pecuária, a qual é, também, um dos principais motores do desmatamento.

Conclui-se, portanto, que a conservação pode ser uma boa estratégia em alguns municípios para receber as receitas do ICMS-E. O desafio é mudar os incentivos

que motivem os proprietários privados, a fim de promover um novo comportamento de conservação das florestas, em vez de desmatá-las para a conversão em pastagem. O ICMS-E pode ter a capacidade de compensar, estrategicamente, esses proprietários privados, cujas áreas ainda florestadas são maiores do que a Reserva Legal, que eles são obrigados a manter conforme a legislação. Infelizmente, o rendimento das atividades agropecuárias, mesmo de baixa intensidade, permanece maior do que os proprietários rurais poderiam receber do ICMS-E, mesmo se todas essas receitas fossem distribuídas para tal finalidade.

A distribuição do ICMS-E para a comunidade indígena do município de Juína foi bem-sucedida ao ajudá-la a garantir a conservação ambiental a longo prazo e a manter a integridade territorial. Por outro lado, também aprendemos que o ICMS--E não aumenta a qualidade de vida da população local, imediatamente, se o dinheiro for investido apenas na conservação do meio ambiente, pois a maior demanda é por uma melhor infraestrutura de estradas, hospitais e escolas.

Assim, podemos concluir que o ICMS-E desempenha um papel importante para a conservação da biodiversidade, se o município conta com um quadro de gestão ambiental que possa incluir programas e políticas para a conservação; conselho de meio ambiente; fundos ambientais que poderão receber um montante significativo de recursos do ICMS–E; e práticas informais de participação de diferentes atores locais na tomada de decisão. A receita do ICMS-E deve promover a conservação, se uma parte dessas receitas for estrategicamente distribuída para os proprietários privados proativos e para as comunidades indígenas com o objetivo de manter a floresta intacta, contribuindo mais eficazmente para a conservação da biodiversidade. No entanto, o cenário permanecerá o mesmo, se tais receitas forem utilizadas para fins gerais, tais como pavimentação de estradas. Finalmente, o acesso à informação e a capacitação são importantes ferramentas para a formação de um consenso em relação a uma melhor distribuição da receita do ICMS-E e para o reforço proativo da conservação da biodiversidade na fronteira amazônica.

Referências bibliográficas

CARVALHO, P. G. M., OLIVEIRA, S. M. C., BARCELLOS, F. C., ASSIS, J. M. Gestão Local e Meio Ambiente. *Ambiente & Sociedade*, v. 8, n. 1, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. 2010a. *Cidades at*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php>. Acesso: 8 nov. de 2016.

_____. *Censo 2010* – Características Gerais dos Indígenas. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Caracteristicas_Gerais_

dos_Indigenas/pdf/tab_3_01.pdf>. Acesso: 8 nov. de 2016.

_____. *MUNIC* – Perfil dos Municípios: 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtm>. Acesso: 6 out. de 2016.

INSTITUTO CENTRO DE VIDA – ICV. *Piloto de REDD Noroeste de MT* – Apresentação do projeto. Disponível em: <www.icv.org.br/.../1111545547nwmt_reddpilot_dec09_ptfinal.pdf>. Acesso: 8 nov. de 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS – INPE. *Prodes*. 2012. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>. Acesso: 8 nov. de 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA DATA. *Receita Orçamentaria Municipal*. 2011. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso: 28 mar. de 2013.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA. *De olho nas Terras Indígenas*. 2013. Disponível em: <http://ti.socioambiental.org/>. Acesso: 8 nov. de 2016.

LE MOIGNE, G.; SUBRAMANIAN, A.; XIE, M.; GILTER, S. *A guide to the formulation of water resources strategy*. Washington D.C: World Bank, 1994.

LOUREIRO, W. *Contribuição do ICMS ecológico à conservação da biodiversidade no estado do Paraná*. 2002. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal) – Universidade Federal do Paraná. Curitibanos, 2002.

MACIEL, J. O. P.; VIANA, G. ICMS Ecológico: A experiência de MT. *In*: May, P. (Org.). *Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira*: experiências e visões. MMA, Brasília. 2005, 123 p.

MAY, P. H., ANDRADE, J., ASSAD, P., GEBARA, M. F., KAECHELE, K., VIVAN, J. L. *Assessment of the role of economic and regulatory instruments in the conservation policymix for the Brazilian Amazon – a coarse grain study*. Relatório de pesquisa, projeto POLICYMIX, 2012. Disponível em: <http://policymix.nina.no>. Acesso: 8 nov. de 2016.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 1990.

OPERAÇÃO AMAZÔNIA NATIVA. OPAN vai ajudar a criar critérios para repasse do ICMS Ecológico em MT. 2011. Disponível em: <http://amazonianativa.org.br/materias.php?pagina=&buscca=&id=130&>. Acesso: 8 nov. de 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUÍNA – MT. Portal da Transparência. Receitas. 2012.

PRETTY, J. Participatory learning for sustainable agriculture. *World Development* 23, 1995, p. 1247-1263.

PRIMMER, E.; SIMILA, J.; BARTON, D.; SCHRÖTER-SCHLAACK, C. Guidelines for the analysis of institutions shaping biodiversity policy instru-

ment applicability. *Policymix Technical Brief*. 2011. Disponível em: <http://policymix.nina.no>.

RING, I.; SCHRÖTER-SCHLAACK, C.; BARTON, D. N.; SANTOS, R.; MAY, P. H. Recommendations for assessing instruments in policy mixes for biodiversity and ecosystem governance. *Policymix Technical Brief*, n. 5, 2011. Disponível em: <http://policymix.nina.no>.

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE MT – SEMA. Superintendência de Biodiversidade. Coordenadoria de Unidades de Conservação. *ICMS Ecológico*: Conservando a Biodiversidade Mato-grossense. SEMA/Cuiabá, 2009.

_____. 2013. *UCs*. Disponível em: <http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=99>. Acesso: 26 mar. De 2013.

SIEGELE, L. Procedural rights: inclusion in decision-making processes relating to land and natural resources. *In*: Cotula, L., Mathieu, P. (Orgs.). *Legal empowerment in practice*: using legal tools to secure land rights in Africa. Londres: IIED, 2008.

THE NATURE CONSERVANCY – TNC. *ICMS Ecológico*. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/>. Acesso: 26 mar. De 2013.

TONI, F.; PACHECO, P. (Orgs.). 2005. *Gestão ambiental descentralizada*: em estudo comparativo de três municípios da Amazônia Brasileira. 73 p. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

VEIGA, F. H., MAY, P. H. Mercados para serviços ambientais. *In:* May, P. H. (Org.). *Economia do meio ambiente*: teoria e prática. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

VERISSIMO, A.; ROLLA, A.; VEDOVETO, M.; FUTADA, S. M. (Orgs). *UCs na Amazônia brasileira*: avanços e desafios. Belém/São Paulo: Imazon/Instituto Socioambiental, 2011.

VERMUNT, R.; TÖRNBLOM, K. Y. Distributive and procedural justice. *In*: Törnblom, K. Y.; Vermunt, R. (orgs.). *Distributive and procedural justice*: Research and social applications. Ashgate, Aldershot, 2007.

Revolução, reformas e políticas públicas[29]

Raimundo Santos

A esquerda brasileira tem tradição em formular reformas do capitalismo e tentar influir na sua administração em situações de liberdades democráticas. O Partido Comunista Brasileiro (PCB) se depara com esse desafio desde meados dos anos 1930, tendo Caio Prado Junior como teórico da revolução brasileira entendida como reformulação da vida nacional no terreno econômico e na esfera política. Militante de cena pública, o intelectual pecebista escreve textos de sentido normativo dos idos da Aliança Nacional Libertadora (ANL) até 1978, quando publica o seu último texto significativo, em todo esse período permanecendo incompreendido pelo seu próprio partido. No campo não comunista, a vertente reformista mais formulativa é o pensamento da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) vindo dos tempos democráticos após a derrota do nazi-fascismo, aqui representado por Celso Furtado, que emerge como intelectual público nos primeiros anos 1950. Ele logo se tornará conhecido na área intelectual-política e nas esferas governamentais, nas quais tem protagonismo à frente de projetos, políticas públicas e reformas visando a mudança social, chegando a ser ministro extraordinário do Planejamento do governo de João Goulart.

Este capítulo apresenta esses autores examinando textos expressivos das suas militâncias publicísticas. O primeiro clássico ocupará estas páginas como quadro político bem ativo em 1935, na resistência à ditadura de Getúlio Vargas e na conjuntura da redemocratização de 1945. Celso Furtado será visto, a partir de textos escritos entre 1961 e 1964, como formulador de um reformismo com vigência permanente das liberdades democráticas, num tempo de grande discussão da revolução no Brasil e de hegemonia nas esquerdas brasileiras da cultura política nacional-popular oriunda do Estado Novo.

29 Este capítulo faz parte de um ensaio sobre o pensamento político de Caio Prado Junior e Celso Furtado em elaboração na pesquisa "Mediações e política" (CPDA/UFRRJ).

O movimento democrático no tempo político de Caio Prado Junior

Após a conclamação do presidente de honra da ANL, Luiz Carlos Prestes, de 5 de julho de 1935, à revolta e implantação de um governo popular no Brasil ("Todo o poder à ANL!"),[30] Caio Prado, mesmo tendo sido fechada a ANL à sequência daquele chamado à revolução, não saiu da cena política. Numa série de oito textos publicados no jornal *A Plateia* entre 25 de julho e 5 de agosto, sob o título de "O programa da Aliança Nacional Libertadora", veio a público explicar os objetivos da frente única anunciados em março de 1935 no manifesto da sua fundação.[31] O intelectual pecebista apresenta a ANL, da qual era vice-presidente em São Paulo, como um "movimento realmente democrático" "coordenador" de uma "transformação profunda da economia e da política brasileira". Desde então sua argumentação revolucionária no plano econômico é a da reconstrução.[32] Em 1935, escreve Caio Prado em *A Plateia*: "O Brasil precisa remodelar sua economia, reformá-la de alto a baixo" (PRADO JR., 1935; 1982, p. 124). O autor já então se diferenciava da visão estagnacionista da Internacional Comunista (IC) que levaria o seu partido a uma concepção golpista da revolução. "De nada lhe serve", diz ele, situando o programa da ANL no contexto da crise internacional de 1929, aludindo às medidas anticíclicas keynesianas que *avant la lettre* aqui praticava Getúlio,

> queimar café ou deixar de queimá-lo, suprimir barreiras alfandegárias ou elevá-las ainda mais: criar novos impostos e taxas ou reduzir as que aí estão. Tudo isso serão paliativos que, se satisfazem por um lado, prejudicam por outro. O nosso mal é profundo, é medular. Precisamos extirpá-lo se queremos ser uma nação digna deste nome. (*Idem*)

Para o dirigente aliancista, o fator fundamental dessa reestruturação era a formação de um mercado interno, base da "nacionalização" da economia brasileira ("cuidar das necessidades próprias, desenvolver todas as suas forças produtivas");

30 No item "Como o poder chegará às mãos do povo" daquela conclamação, lê-se: "A situação é de guerra e cada um precisa ocupar o seu posto. Cabe à iniciativa das próprias massas organizarem a defesa de suas reuniões, garantir a vida dos seus chefes e prepararem-se, ativamente, para o assalto. A ideia do assalto amadurece na consciência das massas. Cabe aos seus chefes organizá-las e dirigi-las". (PRESTES, 1935)

31 O manifesto é assinado pelos membros da sua comissão provisória de organização Hercolino Cascardo, Amoreti Osório, Roberto Sisson, Francisco Mangabeira e Manoel Venâncio Campos da Paz.

32 Caio Prado desenvolve essa perspectiva positiva ao longo do tempo: no artigo "Fundamentos econômicos da revolução brasileira" (1947), mais adiante comentado no livro *Diretrizes para uma política econômica brasileira*, de 1954, também adiante referido; nos artigos publicados na Tribuna de debates do V Congresso do PCB, realizado em 1960; e no livro *A revolução brasileira* de 1966 e nos seus apêndices chamados "Adendo à *Revolução brasileira*" (1967) e "Perspectivas de 1977" (PRADO JR., 1978).

varrer os restos "de uma economia arcaica e colonial, legados pelo passado". Numa perspectiva modernizadora, enfrentar os obstáculos interpostos pelo regime agrário e pela penetração imperialista "que longe de favorecer nosso desenvolvimento, tem todo interesse em nos manter na situação atual que é condição necessária da perpetuação do seu domínio" (*Ibidem*, p. 127). Ele explica o programa da ANL atentando, em primeiro lugar, para a economia agrária, neste registro:

> "O regime da grande propriedade que possuímos se assenta em dois fundamentos, ligados entre si e estreitamente dependentes um do outro; o mercado exterior e a baixa remuneração dos trabalhadores agrícolas. A alteração de qualquer destes fundamentos desequilibrará a estrutura toda. Com a melhor remuneração dos trabalhadores, aumentará o preço de custo dos produtos, e a fazenda perderá seu mercado. Doutro lado não interessa absolutamente perder o mercado externo, substituindo-o pelo interno, porque para isto terá que reduzir consideravelmente sua margem de lucro e sua possibilidade de expansão". (*Idem*)

Caio Prado associa a questão do desenvolvimento do mercado interno à raiz agrária da formação social e à questão imperialista. Em relação à primeira, diz:

> "A solução do nosso problema agrário e a criação de uma economia nacional e progressista só podem ser obtidas com a transformação do próprio regime agrário, isto é, pela abolição do sistema de fazendas e grandes propriedades e a entrega das terras aos camponeses". (*Idem*)

Esta divisão da propriedade, entretanto, não advém do "simples jogo de fatores naturais", mas exige a "intervenção política do Estado". Ela não decorre de uma simples evolução espontânea, mas necessita ser forçada "por medidas políticas e legais. E é por isso que a ANL a inscreveu no seu programa" (*Ibidem*, 128). Quanto ao imperialismo ("um fenômeno moderno"), escreve o autor que sua penetração na economia brasileira não assume formas violentas, de guerras de conquista e pilhagem como em outros países; aqui ela se dá "através de uma penetração pacífica", provocando vários efeitos prejudiciais ao país (*Ibidem*, p. 129). Nas suas explicações do programa da ANL, ele indica que o seu anti-imperialismo não significa expulsão de um invasor externo ao modo de uma revolução anticolonialista, mas a remoção de uma "trava" que suas consequências representam "para o desenvolvimento das nossas forças produtivas e da nossa capacidade econômica. Tudo que fazemos e podemos fazer é em função de interesses alheios" (*Ibidem*, p. 130). Daí as medidas radicais propostas pela ANL: a "anulação das dívidas estrangeiras" e a "nacionalização das empresas imperialistas" (*Ibidem*, p. 132).

Em 1935, Caio Prado argumenta que a ida do país ao moderno estaria na indústria. Divisa esse caminho dizendo que "se a economia agrária brasileira apresenta traços coloniais, a indústria parece denotar a possibilidade um ressurgimento nacional", mas não sem a "reforma da nossa estrutura econômica e política". Ele qualifica a indústria da época observando que ela resultara de um "industrialismo precário e artificial":

> "O problema industrial brasileiro se articula portanto ao problema econômico geral do país: não pode ser destacado, como tão comumente se faz, para ser estudado à parte. Sua solução depende, como todos os demais problemas brasileiros, de uma solução de conjunto". (*Ibidem*, p. 133)

Caio Prado sublinha as dificuldades do industrialismo. Em primeiro lugar, a indústria não constituía naquele momento

> "um elemento de progresso; isto porque seu desenvolvimento não somente é pequeno demais, mas ainda é fatalmente limitado pelas condições econômicas gerais do país, que independem dele e que precisam ser preliminarmente reformadas. Não é, portanto, no estado atual, que a indústria será capaz de suprir as falhas existentes em outros terrenos da nossa economia e promover o progresso do Brasil". (*Ibidem*, p. 133-34)

Em segundo lugar, continua autor, ela é "mais uma prova da debilidade orgânica da economia brasileira" (*Ibidem*, p. 134). Não obstante, ele põe a industrialização no horizonte brasileiro: "Hoje nenhum país será forte e grande se não contar com uma indústria desenvolvida; e este desenvolvimento é hoje impossível no Brasil, porque a isto se opõem as condições gerais da sua economia" (*Idem*).

No último texto publicado no jornal *A Plateia* de 3 de agosto em 1935, Caio Prado assim tematiza a questão da "situação dominante", a "política oficial":

> "Qual a organização atual da política brasileira? Ninguém se iludirá por certo com estas instituições de fachada, como eleições e representações 'democráticas' em nossos parlamentos. Se formos aos fatos, havemos de verificar que toda política brasileira gira em torno desta hierarquia de 'chefes locais', que vai desde o chefe do distrito ou município, até os grandes 'chefetes' de zonas. É das alianças e acordos, das rivalidades e das lutas de chefes que sai toda a atividade política brasileira". (*Idem*)

O "material" da política brasileira, já dizia o historiador, é formado por uma rede de chefes (setor mais ou menos amplo, município, distrito ou zonas), "na sua maioria fazendeiros ou elementos ligados diretamente aos fazendeiros", que assim

possuem base fundiária, "na qual assentam seu prestígio e sua força" (*Idem*). O outro fundamento da política nacional, prossegue a análise caiopradiana, é o imperialismo, "o capital estrangeiro que há muitos anos vem financiando a administração brasileira: "A nossa política se prende organicamente ao banqueirismo internacional que lhe serve de sustentáculo financeiro" (*Ibidem*, p. 135).

Nesse mesmo texto, o autor prevê, após o fechamento da ANL, insista-se neste ponto, uma mobilização da ANL em direção bem diversa do desfecho que esse movimento de frente única terá em novembro de 1935 com as sublevações militares lideradas por Prestes. Ainda que longa, vale a pena fazer esta citação:

> "Como se vê, as duas bases principais em que se assenta a política atual brasileira constituem barreiras intransponíveis opostas a reformas de nossa estrutura econômica. Elas aí estão, pelo contrário, a garantir-lhe a perpetuidade. É preciso substituí-las, recorrer a outras forças, se não quisermos a manutenção das condições atuais. *E isto não será possível senão através de uma democratização cada vez maior da nossa organização política* (grifos do autor deste artigo). Só a intervenção direta e efetiva da grande massa popular brasileira logrará orientar nossa política por novos rumos. É esta a única força com que podemos contar para a realização das transformações de que necessita o país. E é por isso que a ANL, pondo-se à frente daquele movimento de reformas, inscreveu no seu programa a defesa e a ampliação das liberdades populares. Isto porque estas liberdades amplas são a arma de que se utilizará a democracia brasileira para chegar a dominar realmente o país. Sem elas a democracia será sempre um mito. Não é evidentemente a sua simples consagração, num texto constitucional, que torna a democracia uma realidade. Está aí a confusão de muita gente. Não é porque a Constituição brasileira declara, solenemente, que nosso regime é democrático, que ele o será necessariamente. Democracia, como outro regime qualquer, não precisa ser declarada, o principal é que se pratique. E o que significa 'praticar a democracia' senão conceder ao povo liberdades de que ele precisa para agir, manifestar e influir na política e na administração do país". (*Idem*)

Depois do desmantelamento da estrutura do PCB pela repressão policial de 1939-40, um grupo de comunistas, de São Paulo e do Rio de Janeiro, sendo Caio Prado uma de suas principais referências, criaram o Comitê de Ação, uma organização para o agir na esfera pública. Ele volta à cena política dos anos 1944 e 1945 na esteira do novo movimento unitário das oposições a Vargas, participando da formação da União Democrática Nacional (UDN), nesse momento uma aliança das esquerdas com os liberais com vistas a derrotar a ditadura do Estado Novo nas eleições presidenciais (cf. Santos, 2001; ver também Borges, 2016).

Entrementes, o PCB é reorganizado pela Comissão Nacional de Organização Partidária (CNOP) eleita na Conferência da Mantiqueira realizada em 1943, que também proclamara Prestes seu Secretário-Geral. Os comunistas passam a pregar uma aproximação com Getúlio visando fortalecer a guerra contra o nazi-fascismo. O PCB obtém grande visibilidade com a saída do líder da insurreição de 1935 da prisão em maio de 1945, o Comitê de Ação é desautorizado por Prestes e se autodissolve (CAVALCANTE, 1983), e cada vez mais se firma no partido a tese da união nacional em torno do governo. No entanto, como o próprio Caio Prado registra nos seus diários de 1945, o partido carece de diretriz: "A política comunista tem por enquanto muito pouco de construtivo. Ninguém procura muito saber o que se vai fazer; quer-se alguma coisa de radical, confusamente sentida. Mas ninguém se preocupa em definir claramente o que seja esta 'coisa'. As próprias reivindicações de Prestes e do PCB [os pontos] do seu programa, ficam no ar. Não se fala neles: a mesma *Tribuna Popular* jornal comunista – RS) mal os discute e esclarece" (IUMATTI, 1998, p. 130). Os comunistas se legalizam e participam das eleições presidenciais e para a Constituinte de 2 de dezembro de 1945, tendo Caio Prado sido derrotado, mas se elege, em 1947, legislador da Assembleia Constituinte de São Paulo, exercendo o mandato de deputado estadual até que seu partido teve o registro legal cancelado no começo de 1948.

Em fevereiro de 1947, Caio Prado publica na Tribuna de debates preparatória do IV Congresso do PCB o artigo "Fundamentos econômicos da revolução brasileira" que revela, como seus textos de 1935, grande contraste com a nova radicalização revolucionária que o PCB irá experimentar à sequência da cassação do seu registro legal.[33] O autor traz à discussão partidária a questão da transformação do capitalismo nacional, referindo-se à teoria de Lênin da disputa pela hegemonia na revolução democrático-burguesa na periferia capitalista. É uma remissão parcial, pois, se de um lado ela lhe convalida a tese da "construção do capitalismo", de outro, sua ideia da revolução agrária brasileira se contrapõe ao modelo leniniano no que se refere à ativação camponesa visando um regime de ditadura revolucionária do proletariado e do campesinato (LÊNIN, 1905; 1975). Entretanto, Caio Prado não dá atenção às consequências formulativas para a revolução brasileira do argumento de Lênin sobre os dois caminhos pelos quais poderia enveredar o desenvolvimento – inevitável – do capitalismo na Rússia (tão atrasada que ele próprio a compara com um "oceano de camponeses"): por uma via prussiana, ou pelo caminho *farmer*; por uma modalidade reacionária imposta "pelo alto", ou por uma via camponesa de tipo americano (*Idem*).[34]

---

33 Convocado na vigência da nova Constituição de 1946, no começo do governo Dutra, o congresso terminou adiado, somente se realizando no final de 1954. A radicalização dos comunistas, sob influxo da Revolução chinesa de 1949, foi consagrada pelo Manifesto de Agosto de 1950.

34 Essa tematização leniniana será referida no início dos anos 1960 por Nelson Werneck Sodré (que, aludindo

Naquele texto do pós-guerra, Caio Prado centraliza sua tese da reconstrução da vida econômica na questão do trabalho – juridicamente livre desde a Abolição, mas ainda "submetido de fato a inúmeras restrições". Agora sua estratégia industrialista tem por base a libertação do trabalho como "fator máximo de transformação econômica e social ora em curso e que devemos revolucionariamente levar a seu termo", visando conferir substrato produtivo a uma economia que vinha se desenvolvendo de maneira "oportunista" graças a circunstâncias eventuais no contexto das guerras (PRADO JR., 1947; 2007, p. 135). Esta argumentação espelha tanto a teorização sobre o sentido da formação do país, na modalidade da colônia de produção dos "empreiteiros da colonização" (sic), exposta em *Evolução política do Brasil* (1933) e em *Formação do Brasil contemporâneo* (1942), como na interpretação da modernização burguesa que ele apresenta nos últimos capítulos de *História econômica do Brasil* (1945).

Caio Prado também distingue a revolução brasileira do anticolonialismo da IC num outro aspecto, quando observa que aqui o imperialismo das "grandes potências do mundo moderno", além de aumentar a dependência de uma formação social já muito subordinada em relação à economia internacional, perpassava-lhe um "grande estímulo à vida econômica", "entrosando-a num sistema capitalista altamente desenvolvido, como é o capitalismo contemporâneo" (PRADO JR., 1947; 2007, p. 136). Assim explica: "O aparelhamento moderno de base com que conta a economia brasileira é quase todo ele fruto do capital financeiro internacional". E acrescenta: "E não é apenas sua contribuição material que conta: com ela vêm o espírito de iniciativa, os padrões, o exemplo e a técnica de países altamente desenvolvidos, que trazem assim para o Brasil alguns dos fatores essenciais com que contamos para o nosso progresso econômico" (*Idem*). Repropondo o tema do "industrialismo precário e superficial" referido nos textos de 1935, o autor diz nesse artigo de 1947: "Tocamos aí na segunda contradição fundamental em que se encontra engajada a evolução brasileira: "uma economia primitiva e débil solicitada por uma ordem altamente desenvolvida que é a do mundo moderno" (*Ibidem*, p. 136-37).

Caio Prado identifica um "elemento" modernizador que emerge voltado para dentro do país em meio ao contexto de atraso: as "novas formas econômicas que, embora de segunda ordem no conjunto, e à margem do sistema produtivo fundamental do país, conseguirão manter a vida brasileira" (*Ibidem*, p. 137). O seu

---

a Lênin, correlaciona a modernização "ao modo prussiano" ocorrida no país desde 1930 com a importância da democracia na revolução brasileira, cf. Sodré, 1962); e por Alberto Passos Guimarães, que propõe um reformismo camponês contraposto à evolução "reformista" (prussiana) do agrário brasileiro (Passos Guimarães, 1960; 1996; ver também Santos, 2007). Mais tarde alguns dos últimos intelectuais pecebistas (Luiz Werneck Vianna, dentre outros) retomam a teoria leniniana na interpretação da modernização brasileira em uma abertura analítica que também inclui o conceito gramsciano de revolução passiva.

desenvolvimento é o "único caminho que se abre para a evolução do país em seu conjunto", porém exige uma grande transformação reversiva do modo de constituição da formação social brasileira, visando mudar a disposição dos seus elementos estruturantes: a distribuição da população, a estrutura agrária, a distribuição dos centros urbanos, os transportes, até o aparelhamento comercial e financeiro disposto no sentido de uma economia produtora de gêneros exportáveis (*Ibidem*, p.138). E acrescenta o autor: "E isto sem contar os fatores sociais e políticos que agem no mesmo sentido. Não podia ser de outra forma depois de quatro séculos de hegemonia de tal sistema que somente agora entra na sua fase definitiva de desagregação" (*Idem*). A indústria manufatureira ("expediente oportunista", volta a dizer) era uma "transformação parcial" obtida sem "uma política deliberada e racionalmente protecionista que ao mesmo tempo fomentasse e orientasse o desenvolvimento industrial do país (*Ibidem*, p. 139).

Caio Prado qualifica a perspectiva industrialista em relação às próprias possibilidades do país. Diz ele no mesmo texto de 1947: "O Brasil não tem as condições favoráveis em recursos naturais e humanos de que contaram os Estados Unidos e a Europa"; e sua população, "além de rarefeita e muito dispersa, tem atrás de si uma longa história de formação caótica e sofre as contingências de um multissecular desconforto tanto material como moral. (...)" (*Ibidem*, p. 141). E refere-se às vias históricas de desenvolvimento econômico a leste e a oeste, retendo da experiência socialista justamente o "tremendo esforço" de que falava Lênin ao se referir à construção do capitalismo na Rússia do começo do século XX (esta era uma impressão trazida da sua visita à URSS em 1934; relatada em registro crítico quanto à esfera política do socialismo soviético então em processo de oligarquização, cf. Prado Jr., 1934; ver também Santos, 2001). Da experiência mais antiga do desenvolvimento capitalista, vista à luz do colapso econômico de 1929, ele extrai esta referência:

> "O mundo liberal do século XX está definitivamente morto e não será no Brasil que são fundamentais as molas propulsoras do capitalismo (o enérgico individualismo e o forte estímulo da iniciativa privada). Não funcionam mais no mundo moderno, nem cabem mais nele. Não será agora que no Brasil, onde nunca existiram, que virão se constituir para realizar a grande tarefa de reestruturação e transformação da face do país". (PRADO JR., 1947; 2007, p. 141)

Entretanto, isto não significa, assim qualifica ele o caminho da modernização brasileira, que tenha soado a última hora do capitalismo no Brasil:

> "A iniciativa privada ainda tem muito a realizar aqui. Mas não a iniciativa privada deixada ao seu livre arbítrio. E estritamente regularizada e encaminhada para

> aqueles setores de atividade onde a necessidade dela se faça mais sentir frente aos interesses gerais do país. E complementada e substituída, sempre que convir, pela ação direta do Estado ou de seus órgãos representativos dos interesses da população". (*Ibidem*, p. 142)[35]

Mesmo quando no texto de 1947 vincula o capitalismo à transição ao socialismo no Brasil, Caio Prado não se afasta da tese central da reestruturação da vida econômica:

> "Em suma, trata-se de aproveitar o capitalismo naquilo que ele ainda oferece de positivo nas condições atuais do Brasil; e de contê-lo, e o suprimir mesmo no que possa se opor às reformas que o país necessita. E ao mesmo tempo, ir preparando os elementos necessários para a futura construção do socialismo brasileiro". (*Idem*)[36]

Essa linha da argumentação caiopradiana se estende ao debate que a CEPAL traz ao Brasil com os temas da Reconstrução europeia do pós-guerra na passagem dos anos 1940 para a década de 1950. No seu novo livro *Diretrizes para uma política econômica brasileira. Monografia para o concurso da cadeira de Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, de agosto de 1954, um texto pouco conhecido (e recusado pela banca examinadora do concurso que apenas lhe concedeu o título de livre-docência (cf. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2003), Caio Prado reapresenta os fundamentos e as diretrizes das reformas reestruturantes da vida econômica no limiar da circunstância que se abre com o suicídio de Getúlio naquele mesmo mês e ano. Desta vez, ele participa da consistente discussão ensejada pela CEPAL sobre um programa de reformas do capitalismo brasileiro. Inclusive cria um espaço intelectual influente, a *Revista Brasiliense*, cuja orientação era a orientação dos seus autores (de diferentes formações e pertencimentos filosóficos e teóricos), na qual ele próprio escreve em quase todos os números sobre questões da revolução brasileira e sobre as reformas estruturais. Em *Diretrizes para uma política econômica brasileira*, Caio Prado retoma suas teses da obra interpretativa do Brasil na formulação de uma política econômica brasileira, a qual expressa bem o seu "socialismo de reformas capitalistas" (SANTOS, 2001). E o faz,

---

35 Para Caio Prado, o Estado pode vir a ser expressão da generalidade das demandas da população por meio dos processos políticos (eleições e programas, partidos ideológicos e "governos político-administrativos", cf. Prado Jr., 1962; 2007).

36 Os seus vários artigos partidários publicados na Tribuna de Debate do V Congresso pecebista, realizado em 1960 – em contexto de acirrada disputa doutrinarista e divisão partidária– também seguem a perspectiva construtiva dos textos anteriormente resenhados (SANTOS, 2001).

referindo-se a interlocutores como Keynes, Prebisch, Nurkse e outros, enquanto, no interior do seu partido, ele e principalmente sua revista vão receber áspera crítica por envolverem-se com o "nacional-reformismo", como a alta cúpula do PCB chamava negativamente o debate desenvolvimentista daquela época.

O reformismo com liberdade furtadiano

Celso Furtado vem do campo democrático do pós-guerra disposto a lidar com o tema do capitalismo brasileiro no tempo mais contemporâneo. Os acontecimentos de agosto de 1954 haviam abalado o país. Após diversas tensões, realizaram-se as eleições de 3 de outubro de 1955, tendo sido eleito Juscelino Kubistchek cujo governo transcorreria marcado pelos tempos desenvolvimentistas. As movimentações de protagonistas político-partidários e de atores sociais que irrompiam na esfera pública com suas lutas por direitos e pela terra dinamizavam a vida nacional. Entretanto, a eleição de Jânio Quadros pela UDN em 1960 e sua renúncia após sete meses de governo abriram uma nova crise institucional que levaria à investidura do Vice-presidente João Goulart, do PTB, na Presidência da República em setembro de 1961 sob o regime parlamentarista imposto pelos militares, num clima de grande instabilidade, experimentando o país uma polarização que depois iria se acirrar até a destituição do Presidente em 1964.

Em 1961, Furtado publica a coletânea *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* reunindo ensaios escritos desde o começo dos anos 1950. Esse livro traz, de um lado, sua interpelação às três grandes correntes do pensamento econômico – a ciência econômica tradicional, a construção keynesiana e a doutrina marxista –; e de outro, suas tematizações do subdesenvolvimento e da circunstância brasileira. O ano de 1962 vai ser um ano em que o autor tem atuação pública por demais expressiva, pois não só é nomeado ministro Extraordinário do Planejamento ainda no regime parlamentarista, como no final do ano elabora em menos de três meses o Plano Trienal de governo (1963-1965) que será usado por Jango como plataforma para disputar o plebiscito que se realiza em janeiro de 1963 e devolve-lhe os poderes presidencialistas.

Furtado se projeta como publicista em janeiro de 1962, quando pronunciou em São Paulo uma palestra chamada "Reflexões sobre a pré-revolução brasileira", que será publicada na *Revista Brasileira de Ciências Sociais* em maio e depois em agosto desse mesmo ano como principal capítulo do livro *A pré-revolução brasileira*. Na ocasião em que foi proferida, a palestra lhe valeu acusações na imprensa de "comunista" e "leniniano", como revela Rosa Freire d'Aguiar.[37] Furtado se tornara uma

37 Essa autora registra que aquela reação amainou quando o texto da conferência foi publicado em

referência na cena intelectual e política das controvérsias sobre as mudanças sociais naquele tempo movimentado da vida nacional.

O autor se faz presente nessa conjuntura propondo uma estratégia de desenvolvimento baseado na interpretação do Brasil exposta em *Formação Econômica do Brasil* (1959). Ele assenta sua formulação na reflexão sobre a natureza do desenvolvimento ocorrido a partir dos anos 1930, caracterizando, em primeiro lugar, os aspectos sociais "extremamente negativos" da transformação do país. O principal deles, diz Furtado, tem sido o "desmedido" custo social ("uma crescente concentração social e geográfica da renda", cf. Furtado, 1962a, p. 14). O autor se detém em duas questões negativas da modernização econômica. A primeira refere-se ao fato de que, devido ao anacronismo da estrutura agrária, o desenvolvimento provocou "em muitas partes" um aumento relativo da renda da terra, fortalecendo "grupos parasitários". Na ausência de uma política consciente "que preservasse à ação do Estado o seu caráter social, improvisou-se, em nome do desenvolvimento, uma estrutura de subsídios, que "muitas vezes" premiava "de preferência investimentos supérfluos ou aqueles que vinham permitir, dada a sua tendência monopolista, uma concentração ainda maior de riquezas em mãos de grupos privilegiados" (*Idem*). A segunda questão negativa são as distorções no plano político-administrativo. A ampliação e a diversificação que as funções estatais experimentaram no contexto da modernização ("causa e efeito do desenvolvimento") não se fizeram acompanhar das "necessárias 'reformas de base' no próprio Estado" (*Ibidem*, p. 15). Reformas que viriam corrigir três distorções principais reproduzidas no processo "desordenado" de desenvolvimento: o aumento do desperdício "na ação administrativa pública", a "apropriação ilícita de capital à custa do povo" e os contratos de obras públicas, fonte de "acumulação de grande fortuna, dentro e fora do Governo" (*Idem*).

Entretanto, o economista adverte o lado positivo da modernização, de onde traz o ponto central do seu argumento: "O desenvolvimento trouxe para dentro do país os centros de decisão, armou-o para autodirigir-se, impôs-lhe a consciência do próprio destino, fê-lo responsável pelo que ele mesmo tem de errado" (*Ibidem*, p. 15-16). Furtado parte do dinamismo da própria formação brasileira, que não era mera economia reflexa:

> "A economia de nosso país alcançou um grau de diferenciação – o que é distinto do nível convencional de desenvolvimento medido pela renda *per capita* – que permitiu transferir para o país os principais centros de decisão de sua vida econômica. Em outras palavras: o desenvolvimento recente da economia brasileira não se fez

abril de 1963 na revista *Foreign Affairs* sob o título Brazil: What kind of Revolution? (FREIRE D'AGUIAR, 2013).

> apenas no sentido de elevação da renda real média do habitante do país, também assumiu a forma de uma diferenciação progressiva do sistema econômico, o qual conquistou crescente individualização e autonomia". (FURTADO, 1961; 1962b)

O autor não se deixava levar pelos fatos incoercíveis da tendência histórica à estagnação que ele próprio assinala ser a marca dos países subdesenvolvidos devido aos impulsos internos recessivos de suas economias.

A crítica à tese da diversificação da formação social minimiza o ponto de vista construtivo do seu autor. Furtado não só identifica as grandes dificuldades estruturais e políticas interpostas à possibilidade de desenvolver o capitalismo no Brasil, como com ela expressa a referência básica para seu chamado à ação transformadora, situando-se distante dos diagnósticos recessivos e dos funcionalismos marxistas que já sedimentavam as tendências catastrofistas de algumas das teorias da dependência daqueles anos e que seguem influentes bem entrada a década de 1970.[38] Sua proposição o torna um dos publicistas que então punham na cena política dos reformistas e revolucionários o desafio de administrar o capitalismo e mudá-lo por meio de reformas progressivas e estruturais.

Furtado procura mostrar no artigo "Reflexões sobre a pré-revolução brasileira" que a concretização de reformas graduais no regime de liberdades democráticas constitui o único caminho para alcançar o desenvolvimento e firmar uma sociedade pluralista e aberta no Brasil. Primeiramente ele apresenta os princípios desse reformismo em diálogo com o marxismo, à época largamente aceito pelos estudantes universitários, seu público privilegiado no começo daqueles anos 1960. Depois, diferencia-o radicalmente das experiências das revoluções socialistas, contrapondo sua estratégia reformista ao crescimento econômico rápido obtido pela União Soviética, à época considerado paradigma do desenvolvimento não capitalista.

O economista atribui a influência marxista na juventude a três dos seus pontos doutrinários de grande convencimento: o marxismo denuncia a ordem social existente como uma ordem "em boa medida" baseada na exploração homem pelo homem, revela o caráter histórico da realidade social, indicando ser possível identificar-se "os fatores estratégicos que atuam no processo social", e abre a porta à "política consciente de reconstrução social" (FURTADO, 1962a, p. 17). Ele vê que o marxismo tem uma "atitude positiva e otimista" com respeito à ação política, que "bem corresponde aos anseios da juventude" (*Idem*).

---

38 No seu livro *Os intelectuais e a política no Brasil.* Entre o povo e a nação (1990), Daniel Pécaut descreve a cena intelectual das esquerdas brasileira e latino-americana dos anos posteriores ao golpe militar de 1964. O autor registra que Furtado é dos poucos intelectuais a não radicalizar nas explicações dos processos sociais e políticos o estruturalismo econômico, compulsão esta que termina levando vários setores delas a empreenderem ações de luta armada nessa época (SANTOS, 2014).

Ele assim resume suas considerações sobre o marxismo:

> "...aí encontramos, por um lado, o desejo de liberar o homem de todas as peias que o escravizam socialmente, permitindo que ele se afirme na plenitude de suas potencialidades, e, por outro, descobrimos uma atitude otimista com respeito à autodeterminação consciente das comunidades humanas. Trata-se, em última instância, de um estádio superior do humanismo; pois, colocando o homem no centro das preocupações, reconhece, contudo, que a plenitude do desenvolvimento do indivíduo somente pode ser alcançada mediante a orientação racional das relações sociais". (*Idem*)

O autor divisa na filosofia social de Marx os "anseios profundos do homem moderno", cujas raízes mais vigorosas, diz ampliando o ponto, "vêm do humanismo renascentista que recolocou na pessoa humana o foco do seu destino, e seu otimismo congênito emana da Revolução Industrial que deu ao homem controle do mundo externo" (*Ibidem*, p. 17-18).

Tendo essa "tela de fundo de autodeterminação e consciência de responsabilidade", Furtado anuncia os objetivos fundamentais da sua convocatória à ação política: "Creio que esses objetivos poderiam ser facilmente traduzidos, tomando por base a análise anterior, nas expressões: humanismo e otimismo com respeito à evolução material da sociedade. Em linguagem mais corrente: liberdade e desenvolvimento econômico" (*Ibidem*, 19).

Na perspectiva furtadiana de busca de uma nova sociedade, a "vida material" tem valor estratégico:

> O desenvolvimento econômico é, em sentido estrito, um meio. Contudo, constitui um fim em si mesmo, um elemento irredutível da forma de pensar da nova geração, a confiança em que o alargamento das bases materiais da vida social e individual é condição essencial para a plenitude do desenvolvimento humano. (*Ibidem*, p. 20)

Ele também recusa as visões obscurantistas que então circulavam quanto ao futuro daquele tempo de reconstrução econômica do segundo pós-guerra, pondo-se em posição "antitética da lenda do bom selvagem", não se deixando seduzir pelas miragens de "uma nova Idade Média", nem se comovendo diante das inquietações daqueles "que veem no progresso técnico as sementes da destruição do 'homem essencial'" (*Idem*). Ao contrário, viria trazer a questão ocidental da "falsa dicotomia" entre a liberdade e o desenvolvimento econômico para o contexto dos países subdesenvolvidos, nisto diferindo seu pensamento publicista de outras versões da

revolução nacional-popular influentes na cena intelectual do campo das "forças progressistas e populares", como então eram chamadas as esquerdas e outras correntes daqueles anos de revolução nacional-popular.

Furtado distingue sua estratégia reformista da experiência socialista. Descreve o êxito da União Soviética como um crescimento econômico alcançado "com base parcialmente em métodos anti-humanos", citando as "expropriações dos excedentes agrícolas, destinados a financiar o desenvolvimento industrial, feitas *manu militari* mediante "coletivização compulsiva e repressão violenta de toda resistência" (*Idem*). Realça também o fato de que esse tipo de avanço econômico tem sido acompanhado de "formas de organização político-social em que se restringem, além dos limites do que consideramos tolerável, todas as formas de liberdade individual" (*Ibidem*, p. 22). E lembra ainda que a doutrina marxista-leninista postula uma revolução "inevitavelmente violenta" sob a liderança de um partido de "revolucionários profissionais" (ver Lênin, 1906; 1975). Uma revolução cujo fim é construir "uma nova ordem que deverá ser assegurada por um regime ditatorial, o qual perdurará durante um período de duração indefinida" (FURTADO, 1962a, p. 25). Nessas reflexões sobre o socialismo ele insiste em associar o êxito do seu reformismo à preservação do clima de liberdades vigente à época no país, diversamente das estratégias revolucionárias dirigidas a constituir um outro sistema social à semelhança da revolução russa de outubro de 1917.

Furtado vai trazer para o seu argumento a questão da flexibilização institucional que teve função estratégica na experiência capitalista europeia, pois não só viabiliza o industrialismo, como, conjuntamente com a luta de classes, perpassa-lhe dinamismo. Aqui, ela vai cumprir duas funções: mudar as "estruturas básicas" da formação social possibilitando as reformas e integrar os desvalidos do mundo agrário à vida nacional. O autor faz esta observação sobre a ordem social brasileira excludente, especificando a importância da flexibilização institucional para o caminho democrático do reformismo proposto:

> "... a classe camponesa, no Brasil, é muito mais suscetível de ser trabalhada por técnicas revolucionárias do tipo marxista-leninista do que a classe operária, se bem que do ponto de vista marxista ortodoxo, esta última deveria ser a vanguarda do movimento revolucionário. (...) A situação dos camponeses, entretanto, é totalmente diversa. Não possuindo qualquer direito, não podem ter reivindicações legais. Se se organizam, infere-se que o fazem com fins subversivos. A conclusão necessária que temos a tirar é a de que a sociedade brasileira é rígida em grande segmento: aquele formado pelo rural. E com respeito a esse segmento é válida a tese de que as técnicas marxista-leninistas são eficazes". (FURTADO, 1962a, p. 28)

Esta formulação envolve duas questões. De um lado, diz Furtado, ela leva à "extraordinária conclusão" da existência de uma dualidade no processo revolucionário brasileiro:

> "Na medida em que vivemos numa sociedade aberta, a consecução dos supremos objetivos sociais tende a assumir a forma de aproximações sucessivas. Na medida em que vivemos numa sociedade rígida, esses objetivos sociais tenderão a ser alcançados por uma ruptura cataclísmica". (*Ibidem*, p. 28-29)

De outro, faz o autor prever duas situações em que se poderia chegar a um impasse. A primeira se conformaria na medida em que o setor rural conserva sua rigidez, fazendo com que todo movimento reivindicativo que surja no campo tenda a assimilar técnicas revolucionárias de tipo marxista-leninista. A segunda adviria de um retrocesso na estrutura política no país:

> "A imposição de uma ditadura de direita tornando rígida a estrutura política, criaria as condições propícias para uma efetiva arregimentação revolucionária de tipo marxista-leninista. Temos, assim, na corrente do processo revolucionário, um importante setor de vocação marxista-leninista que em determinadas condições poderá liderá-lo". (*Idem*)[39]

Tal cenário não resultaria de um raio caído de um céu azul:

> "O retrocesso na organização político-social não virá ao acaso, e sim como reflexo do pânico de certos grupos privilegiados em face da pressão social crescente. Não permitindo as rígidas estruturas adaptações gradativas, a maré montante das pressões tenderá a criar situações pré-cataclísmicas". (*Ibidem*, p. 31)

Nessa mesma passagem, Furtado insistia na questão institucional: "Nessas situações é que os grupos dominantes são tomados de pânico e se lançam às soluções de emergência ou golpes preventivos. Fossem as modificações progressivas ou gradativas, e o sistema político-social resistiria" (*Idem*). Estas proposições furtadianas iam na contracorrente de outros grupos de esquerda de propensão radical que, no momento em que aumenta o isolamento político de Jango e a conspiração golpista avançava, passam a pressionar o Presidente por suas relações com os setores conser-

39 Furtado não especifica a corrente de esquerda a que alude. De qualquer modo, desconhece o empenho pecebista desde o começo dos anos 1950 em construir uma rede sindical no mundo rural brasileiro. Lembrar a União dos Lavradores e Trabalhadores agrícolas – ULTAB (1954) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG (1963).

vadores, ignorando que o governo surgira em 1961 de um acordo, e se mantinha por meio de negociações com o mundo político. A própria direção do PCB, em lugar de uma convocatória para as eleições de 1965, chegou a propor em 27 de março de 1964, como registra texto autocrítico de maio de 1965, a formação imediata de um novo governo que pusesse fim à política de "conciliação", para isso exigindo a realização de um plebiscito que deveria ser convocado pelo Congresso, ou em caso de omissão, protelação ou recusa, pelo próprio Executivo (PCB, 1965).[40]

Em março 1962, Furtado colocava o retrocesso na dependência da ação política e de iniciativas que levassem adiante a "tarefa básica" de "dar maior elasticidade às estruturas" por meio de "modificações constitucionais". Era preciso "caminhar com audácia", dizia ele, para criar condições às reformas, dentre elas a reforma agrária, a modificação "pela base" da maquinaria administrativa estatal, a reforma do sistema fiscal e a da estrutura bancária, devendo-se subordinar a ação estatal a "uma clara definição de objetivos de desenvolvimento econômico e social, cabendo ao Parlamento estabelecer diretrizes, mas retirando-se aos políticos locais o poder de discriminar verbas" (FURTADO, 1962a, p. 31-32). Menciona ainda a necessidade de o país ter um marco regulatório da ação do capital estrangeiro, estabelecer meios de o governo conhecer a origem de todos os recursos aplicados aos órgãos que orientam a opinião pública e elaborar um plano de desenvolvimento econômico e social (*Idem*), que viria ser o Plano Trienal, justamente priorizando àquelas quatro reformas, elaborado no final do ano, como já referido, com vistas ao plebiscito do começo de 1963. Entretanto, não foram poucas as críticas de grupos e intelectuais de esquerda, inclusive do PCB, às reformas propostas por Furtado.[41]

Furtado percebia a instabilidade da situação em que vinha tendo curso o governo de Jango. Entre o final de 1963 e janeiro de 1964, ele escreve para uma "monografia", que chama de "Dialética do desenvolvimento", seis textos: "Reencontro da dialética", "O desenvolvimento econômico no processo de mudança cultural", "As lutas de classes no desenvolvimento das instituições políticas", "As ideologias de classe na luta pelo poder", "Dialética do desenvolvimento capitalista", e "Projeções políticas do subdesenvolvimento". A ideia original era disponibilizar aos jovens "um

40 Afora os pecebistas que, na referência acima citada, assumem a responsabilidade pelo seu posicionamento ambíguo em relação ao governo Jango, os setores radicalizados daquela época não apresentaram autocrítica de suas atitudes.

41 Ao terminar pesquisa sobre o Estado e o capitalismo no Brasil iniciada em março de 1962, Octavio Ianni fez este registro sobre o Plano Trienal em janeiro de 1964: "Ele é a síntese mais completa de todas as ambições da política econômica do Estado no Brasil. Em sua consistência interna e em seu significado histórico, ele resume o máximo de objetividade científica, no sentido de completar a revolução burguesa, ou ao menos fazê-la avançar bastante. A racionalidade econômica e política proposta – às vezes apenas implícita – é o máximo jamais alcançado no empenho para a implantação definitiva do sistema capitalista de produção no país. Ou seja, propondo uma outra reintegração interna e externa, permitiria que o país se tornasse senhor de mais alguns centros de decisão essenciais ao progresso relativamente autônomo" (IANNI, 1965, p. XIII e 24).

conjunto de ideias consistentes" fruto de suas "matutações" no Recife, aonde voltara em 1963 para dirigir a Sudene logo depois de ter sido substituído por Santiago Dantas no Ministério do Planejamento. Ele pretendia publicá-la somente após o término do mandato de Jango, em 1965, como um posicionamento a respeito dos objetivos da sua luta (cf. Furtado, 1997, p. 277). Aqueles artigos iriam formar a primeira parte de nova coletânea, que também inclui, compondo sua segunda parte ("Diagnóstico da crise brasileira"), os seguintes textos: "A economia brasileira: visão de conjunto", "As causas econômicas da crise atual" e "O processo revolucionário do Nordeste". Essa coletânea terminou sendo publicada em junho de 1964 com o título de *Dialética do desenvolvimento*, logo reeditada em setembro desse mesmo ano.

No artigo da primeira parte dessa coletânea, chamado "Dialética do desenvolvimento capitalista", o autor procura particularizar a circunstância brasileira referindo-se ao processo de constituição da ordem social competitiva do primeiro industrialismo, que resultara, como Marx e Engels descrevem em *O Manifesto Comunista*, de uma revolução burguesa liderada por um grupo econômico moderno que revoluciona toda a sociedade, também dinamizada pela luta de classe entre operários e burgueses (MARX e ENGELS, 1947-48; 1975). Na condição de subdesenvolvimento, configura-se uma circunstância em que os atores sociais são débeis tanto nos estratos econômicos superiores como nos contingentes subalternos. Em contraste com o modelo do capitalismo desenvolvido, o Estado – e esta é a questão problemática do reformismo furtadiano –, aqui tem papel protagonista, cabendo-lhe a "grande responsabilidade na promoção do desenvolvimento", como diz Furtado no seu segundo texto normativo de 1962, "Subdesenvolvimento e Estado democrático" (FURTADO, 1962c).[42]

Em outro texto, "Projeções políticas do subdesenvolvimento", Furtado tematiza essa relação entre classes, grupos sociais e Estado. Ele observa que o processo político em um país subdesenvolvido tende a assumir a forma de uma permanente luta pelo poder, entre grupos que compõem a classe dominante, em razão da extraordinária importância que tem a máquina estatal. E assim sublinha esse ponto: "Na ausência de um autêntico desafio dentro da própria estrutura subdesenvolvida, os grupos dominantes permanecem incapacitados para solucionar suas contradições internas, o que repercute de forma adversa no desenvolvimento social" (FURTADO, 1963-64; 1964a, p. 83-84). Para o autor, esses grupos não operam como estratos dirigentes, sendo propriamente facções que vão proteger seus interesses no aparato estatal, disputando a posse das suas estruturas (*Ibidem*, p. 84).

42 Ele escreve naquele texto que, dada a debilidade da classe empresarial numa economia subdesenvolvida, a ação estatal pode ser ampliada ou deva assumir formas inaceitáveis em economias de elevado grau de desenvolvimento, "visando a formação da classe empresarial, à orientação dos investimentos, a uma mais rápida acumulação de capitais, redução de riscos etc." (*Ibidem*, p.75).

Esse texto também apresenta a outra dimensão dessa problematização do subdesenvolvimento, referida às classes subalternas. Furtado diz que, por não existir um processo endógeno no sistema econômico capaz de provocar a formação da consciência de classe da massa trabalhadora industrial, este grupo permanece tão disponível quanto os assalariados de classe média para ser trabalhados por ideologias da classe dominante, a serviço de suas facções internas em luta. Ele lembra que tais ideologias, conhecidas sob a forma genérica de populismo, têm como linguagem comum "aquilo que no século XIX, se chamou de 'socialismo utópico', cuja essência está em acenar com formas de redistribuição do produto social, *sem preocupar-se com a organização da produção*" (*Ibidem*, p. 86). (Grifos do autor).

Furtado segue discorrendo sobre várias facetas que caracterizam a situação populista como uma situação que eventualmente propicia oportunidade para a mudança social, porém portadora de grandes riscos. Citemos algumas delas. O populismo, para Furtado, é mais uma técnica mobilizatória emergente em situações mais agudas da permanente disputa de poder:

> "O perigo do populismo deriva de que ele efetivamente logra provocar uma redistribuição da renda, em favor de certos grupos e em detrimento de outros. Ainda que o seja durante um período limitado de tempo. Desta forma, constitui uma poderosa arma nas mãos de uma fração da classe dirigente contra outras". (*Idem*)

Entre os traços negativos do populismo, o autor inclui governos fortes e ditatoriais, perda de conquistas sociais e erosão da força renovadora dos trabalhadores (*Ibidem*, p. 86-87).

Furtado também situa o tempo de Jango nesse tipo de problematização do processo político em circunstância subdesenvolvida. Ele vê a experiência brasileira "ilustrativa" das possibilidades reformistas na conjuntura daqueles anos 1960, pondo o exemplo do Congresso Nacional que, mesmo tendo forte influência conservadora, havia votado o Estatuto do Trabalhador Rural e a regulamentação da remessa de lucros para o exterior "sob pressão de um jogo populista que o arrastou a momentos de pânico" (*Ibidem*, p. 88-89). Essas conquistas poderiam ser "destruídas por um passo em falso" facilitado, também diz o autor aludindo ao sindicalismo urbano, "pela própria indefinição das classes trabalhadoras com respeito a seus próprios objetivos, colocando-se incondicionalmente a reboque de lideranças populistas" (*Ibidem*, p. 89). Outro passo em falso, continuava dizendo, seria deixar que a ativação camponesa da época assumisse a forma de "técnicas revolucionárias de tipo leninista". Todavia Furtado cita as ligas camponesas como um "bom exemplo" de ação política "organizada com vistas à ação revolucionária que resultou extremamente eficaz para a consecução de objetivos posteriormente definidos no quadro

'legal'" (*Ibidem*, p. 90). Nesta referência, também diferencia os repertórios para a atuação nos grupos sociais nos contextos urbano e rural:

> "A organização da massa para atuar dentro do jogo da luta de classes tem por base objetivos que podem ser definidos em termos racionais, isto é, devem aparecer aos trabalhadores como viáveis em função dos meios que estão sendo mobilizados. O mesmo, entretanto, não se pode dizer com respeito à organização de uma massa que está excluída da própria atividade política. Neste caso, pode ser necessário apelar para mitos sorelianos". (*Idem*)

Ele menciona a retórica de Julião da "guerra de guerrilhas" e de uma nova "Sierra Maestra" (*Idem*).

No último artigo da coletânea *Dialética do desenvolvimento*, chamado "O processo revolucionário do Nordeste", Furtado retorna ao tema da rigidez institucional, como vimos, uma das questões-chave das formulações de 1962, dizendo que ela operava no Nordeste "de modo perverso", mantendo o padrão de degradação da força de trabalho imperante no sistema da plantação e do latifúndio, com o agravamento das tensões e da violência. Ele retoma sua tese sobre a dualidade do processo revolucionário brasileiro advertindo que se vivia no Nordeste um processo "sob vários aspectos revolucionário, que ainda pode ser orientado" (FURTADO, 1963-64; 1964c, p. 145).

Em relação a essa última expectativa, chama a atenção sua análise da expansão da economia canavieira nordestina ocasionada pela eliminação de Cuba do mercado norte-americano, após a revolução de 1959. Furtado registra que então se abriu um espaço no mercado mundial do açúcar que vai significar um "alívio" momentâneo para uma área que vinha perdendo importância no mercado nacional com o deslocamento do cultivo da cana em direção ao sul. Essa expansão da produção nordestina também iria ampliar as possibilidades de êxito das lutas dos trabalhadores ocupados no setor na medida em que criava condições mais favoráveis à concretização das suas reivindicações. O autor realça que o movimento camponês da zona canavieira, cada vez mais atuante na esfera legal pela via sindical, chegou a alcançar, entre os anos 1962 e 1963, "grandes vitórias" na rápida aplicação da legislação que não só elevava os salários reais, como também modificava as relações de trabalho seculares, registrando-se na área uma baixa no potencial revolucionário (*Ibidem*, p. 157).[43] Observa que esse movimento camponês da região da cana evoluía num sentido positivo, pois já havia se definido "em suas linhas básicas como um processo de consolidação do

43 Furtado faz duas observações sobre a economia açucareira dessa época que é preciso mencionar. Por um lado, registra que nela se passou "quase bruscamente, para um regime de trabalho assalariado de tipo avançado, isto é, com base em contratos coletivos de trabalho, em que a classe trabalhadora apresenta uma

status de uma classe assalariada e defesa de benefícios contratuais" (*Ibidem*, p. 161), enquanto as classes proprietárias não davam sinais de querer transformar a expansão da produção canavieira num processo consistente, o que aumentava as incertezas que pairavam sobre o setor (*Idem*).

No conjunto da região, a grande massa de trabalhadores constituía, diz Furtado, "uma espécie de subcidadania, mais próxima dos antigos escravos do que da população civil, limitada sua participação na vida social quase exclusivamente ao fornecimento de força de trabalho" (*Ibidem*, p. 169-80). Entretanto, ele registra fatores que alimentavam sua perspectiva de uma reversão desse quadro, tais como a criação de novos municípios ("que dão impulso a formas rudimentares de vida urbana"), as consequentes atividades comerciais e burocráticas nos povoados, ensejando um começo de vida social ("que atua como força corrosiva sobre o prestígio dos antigos chefes políticos"). Também menciona a importância da alfabetização e do interesse pela atividade política, suscitando cada vez mais a mediação do poder público naquele mundo de desigualdade e exclusão. Esse processo, que ele chama de politização, ganhara força no decênio 1954-64, sobremaneira nas áreas rurais próximas aos grandes centros urbanos, como a Mata e o Agreste (*Ibidem*, p. 180).

O autor assim resume sua reflexão sobre a rigidez do sistema institucional no Nordeste:

> "À convergência dos dois fatores indicados – irracionalidade social do desenvolvimento agrícola e politização – deve-se atribuir a formação de um potencial revolucionário no processo nordestino, nos anos recentes. A evolução desse potencial dependerá das condições que prevaleçam, não somente no Nordeste, mas no conjunto do país". (*Idem*)

Seu receio era de que continuasse se formando "um clima pouco propício às políticas graduais, de tipo reformista", como alerta ele ao principiar esse seu ensaio sobre o Nordeste, escrito muito provavelmente em janeiro de 1964 por ser o último texto da coletânea *Dialética do desenvolvimento*, dois anos depois que proferira a palestra "Reflexões sobre a pré-revolução brasileira" anunciando seu reformismo com liberdade em 1962.

---

clara consciência de seus interesses e um avançado padrão de organização trabalhista" (*Ibidem*, p. 158). E, por outro, esclarece que o retorno do Nordeste ao mercado mundial do açúcar não resultara de uma melhoria do poder competitivo do produto nordestino, "e sim de uma desorganização desse mercado motivada por causas cuja profundidade ainda não é conhecida. A economia açucareira do Nordeste continua a ser a de mais baixa produtividade em todo o mundo, dentre as regiões exportadoras" (*Ibidem*, p. 159).

Considerações finais

Os textos que Caio Prado escreve em 1935, 1947 e 1954, resenhados nas páginas anteriores, contrastam com a concepção de revolução do seu partido. Os escritos da época da ANL mostram uma visão muito diversa da que desencadeou a tentativa de tomada do poder em novembro de 1935. O artigo de 1947 busca teorizar a revolução brasileira numa argumentação por demais diferente dos manifestos revolucionários subsequentes à cassação do seu registro em 1948, enquanto o livro de 1954, *Diretrizes para uma política econômica*, tematizando as reformas estruturais, confirma a tese caiopradiana da revolução como reestruturação reformista da vida nacional. Mesmo depois da sua renovação provocada pelos debates sobre o stalinismo de 1956-57 que iriam resultar no texto autocrítico "Declaração sobre a política do PCB" (março de 1958), aquela concepção revolucionária, ainda latente no PCB, tensiona sua postura no tempo de Jango, como já referido; e também nos anos da ditadura, quando áreas suas enveredam pela luta armada.[44]

Celso Furtado percorre o caminho do intelectual público que vai do diagnóstico e proposições de políticas para superar o atraso do Nordeste, tendo prolongada atuação nas esferas de governo, até a formulação no final de 1962 das "reformas de base" que compõem o Plano Trienal. Pelo debate que ocasionou, inclusive no contexto do plebiscito de 1963, o Plano Trienal coloca questões incontornáveis para gerir o capitalismo na perspectiva da sua reformulação, cometimento que o seu autor, como Caio Prado, também acreditava, não surgiria do interior da doutrina em quaisquer das versões que àquela época orientavam as "forças progressistas e populares", como, dentre outras, o marxismo-leninismo, os terceiro-mundismos revolucionários e os marxismos científicos.

As publicísticas desses dois clássicos merecem mais apreciação, principalmente suas passagens relativas à extraordinária dimensão que ambos atribuem ao Estado no processo de desenvolvimento, "ampliação da esfera de intervenção esfera do Estado na vida econômica", como registrara o próprio Caio Prado, que fora o segredo da modernização promovida pelo Estado Novo, usada "somente do lado conservador" (PRADO JR., 1945). Entretanto, além de opositor ao regime varguista, o

44 Em 1957, *A*rmênio Guedes dizia que o PCB se guiava então por uma "estratégia de curto termo". Ao contrário de setores comunistas que, naquele debate sobre o stalinismo, queriam reduzir a discussão dos erros a uma mera questão organizacional, corrigíveis por meio de uma volta aos princípios doutrinários, Guedes defendia a tese de que a superação da mentalidade dogmática e centralizadora arraigada no partido estava na busca do conhecimento da realidade efetiva para definir uma nova política. Sua percepção daquela circunstância de meados dos anos 1950 já lhe indicava que a questão geral do processo revolucionário brasileiro era a democratização do país, e a frente única, seu instrumento fundamental (cf. Guedes, 1957). Com base nessas balizas, Guedes se tornará um formulador pecebista, centralizando seus textos na análise da conjuntura, para ele, lugar da construção do agir político (Ver Guedes, 1958, 1970 e 1980; 2012).

autor valoriza essas funções intervenientes do Estado em contextos de "governos político-administrativos", como já mencionamos, resultantes de eleições e sustentados pelos partidos políticos. Ao longo do tempo criticou o baixo teor produtivo da economia brasileira e o que vai chamar de "capitalismo burocrático", denunciando sua presença nociva na política nacional no decênio 1954-64 (SANTOS, 2018).[45] Em relação a Furtado, por sua ênfase no Estado como sendo o planejador democrático manheimiano no contexto subdesenvolvido, todavia faz-se necessário reexaminar a questão da sua filiação à cultura nacional-popular registrada por Daniel Pécaut (PÉCAUT, 1990)[46] *vis-à-vis* da sua procedência do ambiente democrático do pós-guerra e do fato de ter formulado na contracorrente das esquerdas brasileiras um reformismo com vigência permanente das liberdades com vistas à consolidação no país de uma sociedade pluralista e aberta.

Referências bibliográficas

ASSSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Caio Prado Junior parlamentar paulista*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo S. A., 2003.

BORGES, D. *O Partido de Caio Prado Junior*: o Comitê de Ação e a reorganização do PCB (1941-1945). Dissertação de mestrado, CPDA/UFRRJ, out. 2016.

CAVALCANTE, M. B. *Memórias* (inéditas). Campina Grande, 1983.

D'AGUIAR. R. F.. *Apresentação a Essencial Celso Furtado*. São Paulo, 2013.

FURTADO, C. Reflexões sobre a pré-revolução brasileira. *In*: *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962a.

_____. Introdução (novembro de 1961) a *Subdesenvolvimento e Estado democrático.* Recife: Comissão de Desenvolvimento econômico de Pernambuco, 1962b.

_____. Subdesenvolvimento e Estado democrático. *In*: *Subdesenvolvimento e Estado democrático*. Recife: Comissão de Desenvolvimento econômico de Pernambuco, 1962c.

_____. Dialética do desenvolvimento capitalista (1963-64). *In*: *Dialética do desenvolvimento*. Lisboa/Rio de Janeiro/São Paulo: Fundo de Cultura, 1964a.

_____. Projeções políticas do subdesenvolvimento (1963-64). *In*: *Dialética do de-*

45 O "capitalismo burocrático" é um tema que está no seu livro *A revolução brasileira* (1966), particularmente no seu "Adendo" de 1967, e que ele ainda pretendia aprofundar seu estudo seguindo o emblema do Estado Cartorial de Hélio Jaguaribe, tarefa não realizada a contento, como revela nesse mesmo apêndice (SANTOS, 2001).

46 Esse autor observa que Furtado tem dificuldade em reconhecera especificidade da política como tal, quando fala de ação transformadora associada à ideia de nação como sujeito político (*Idem*).

senvolvimento. Lisboa/Rio de Janeiro/São Paulo: Fundo de Cultura, 1964b.
_____. O processo revolucionário do Nordeste (1963-64). *In*: *Dialética do desenvolvimento*. Lisboa/Rio de Janeiro/São Paulo: Fundo de Cultura, 1964c.
_____. *Aventuras de um economista brasileiro*. A fantasia desfeita. Obra autobiográfica, t. 2. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
GUEDES, A. Algumas ideias sobre a frente única no Brasil (1957). *In*: Santos, R. (Org.). *O marxismo político de Armênio Guedes*. Rio de Janeiro/Brasília: Contraponto e FAP, 2012.
_____. Uma ação positiva das forças nacionalistas (jun. 1958). *In*: Santos, R. (Org.). *O marxismo político de Armênio Guedes*. Rio de Janeiro/Brasília: Contraponto e FAP, 2012.
_____. A resolução política do Comitê Estadual da Guanabara do PCB (março de 1970). *In*: Araújo, C. P. (Org.). *1964*. As armas da política e a ilusão armada. Brasília: FAP, 2014.
_____. O impasse político e a saída democrática (dezembro de 1980). In: Santos, R. (Org.). *O marxismo político de Armênio Guedes*. Rio de Janeiro/Brasília: Contraponto e FAP, 2012.
IANNI, O. *Estado e capitalismo.* Estrutura social e industrialização no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
IUMATI, P. *Os diários políticos de Caio Prado Jr.*: 1945. São Paulo: Brasiliense, 1998.
_____. *Caio Prado Junior*. Uma trajetória intelectual. São Paulo: Brasiliense, 2007.
LÊNIN, W. I. Dos tácticas de la social democracia russa (1905). *Obras escogidas en doze tomos*, t. 1. Moscou: Progreso, 1975.
_____. Un paso a frente, dos atrás (1906). *Obras escogidas en doze tomos*, t. 1, Moscou: Progreso, 1975.
MARX, C.; ENGELS, F. Manifiesto del partido comunista (1847-48). *In*: *Obras escogidas em dos tomos*, t. 1. Moscou: Progreso, 1975.
GUIMARÃES, A. P. As três frentes da luta de classes no campo brasileiro, Tribuna de Debates do V Congresso do PCB (1960). *In*: Santos, R. (Org.). *Questão agrária*: autores pecebistas. Seropédica: Edur, 1996.
PCB. Resolução política do Comitê Central do PCB (maio de 1965). *In*: Carone, E. *O PCB*. 1964-1982, v. 3. São Paulo: Difel, 1982.
PÉCAUT, D. *Os intelectuais e política no Brasil*. Entre o povo e a nação. São Paulo: Ática, 1990.
PRADO, JR., Caio. *URSS, um novo mundo*. São Paulo: Martins Fontes, 1934.
_____. O programa da Aliança Nacional Libertadora, artigos publicados em *A Plateia* entre 25 de julho a 3 de agosto de 1935. *In*: *Escrita Ensaio*, São Paulo, 1982.
_____. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Urupês, 1945.

_____. Fundamentos econômicos da revolução brasileira (abr. 1947). *In*: Santos, R. (Org.). *Dissertações sobre a revolução brasileira*. São Paulo/Brasília: Brasiliense/FAP, 2007.

_____. Perspectivas da política progressista e popular brasileira (1962). *In*: Santos, R. (Org.). *Dissertações sobre a revolução brasileira.* São Paulo/Brasília: Brasiliense/FAP, 2007.

_____. Adendo à *A revolução brasileira*(1967) e Perspectivas de 1977. *In*: *A revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 6ª. edição, 1978.

PRESTES, L. C. Manifesto da ANL (5 de julho de 1935). *In*: *A Plateia* (6 de julho de 1935). PC do B *on line*.

SANTOS, R. *Caio Prado Junior na cultura política brasileira*. Rio de Janeiro: FAPERJ/Mauad, 2001.

_____. *Agraristas políticos brasileiros*. Brasília: NEAD-FAP, 2007.

_____. O conjuntural desaparece por trás do 'estrutural'. *In*: ARAÚJO, C. P. (Org.). *1964*. As armas da política e a ilusão armada. Brasília: FAP, 2014.

_____. A polarização da política brasileira. *In*: Segatto, J. A.; Lahuerta, M.; Santos, R. (Orgs.). *As esquerdas e a democracia*. Brasília: FAP, 2018.

SODRÉ, N. W. *Formação histórica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1962.

Conflitos intra-burocráticos e agência dos indivíduos: a construção política dos adidos agrícolas

Ricardo Dias da Silva
Jorge O. Romano

Introdução: a construção de um marco analítico[47]

Na esteira do crescente protagonismo político dos atores ligados ao agronegócio na determinação das políticas públicas e na própria conformação do Estado brasileiro, há uma dimensão relativamente pouco explorada e que escapa das leituras setoriais sobre o tema: a representação política desses atores em âmbito internacional e sua inter-relação com a política externa do país. Embora a centralidade da agroexportação seja um assunto recorrente no debate político e na produção acadêmica, os arranjos organizacionais e as instituições políticas que dão sustentação a esse *going global* permanecem pouco conhecidos.

Essa constatação abrange tanto a internacionalização das entidades que exercem a representação de interesses do setor privado agrícola quanto as agências governamentais ligadas a essas *constituencies*. A atuação internacional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA),[48] por exemplo, geralmente é retratada como residual e circunscrita a certos períodos e agendas específicas da política comercial

47 O presente capítulo resume alguns dos resultados da análise desenvolvida na tese de doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, defendida no CPDA/DDAS/UFRRJ por Ricardo Dias da Silva (SILVA, 2018) sob orientação do Dr. Jorge O. Romano.

48 O Ministério da Agricultura é uma das pastas mais antigas da Esplanada dos Ministérios e tem sua origem na Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas criada em 1860 ainda sob o regime imperial. Passa a existir como ente singular específico a partir de 1930 e, de lá para cá, teve várias nomenclaturas até consolidar-se como Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) em 2001. Para efeitos de simplificação, adotaremos o nome contemporâneo para todo o período analisado.

externa. Apesar de reconhecer as oscilações atinentes a esse processo, a sua análise permite entender a participação do MAPA no *front* internacional como um *continuum* de aprendizado e acúmulo de capital político que resultou num conjunto de mudanças cujo ponto culminante foi a recente criação de postos de adido agrícola.[49]

Nesse sentido, o objetivo geral deste capítulo é olhar para o jogo político-institucional em torno da implantação de adidâncias agrícolas junto a embaixadas e missões diplomáticas do Brasil no exterior enquanto uma política institucional (LOWI, 1972) na qual se fazem presentes conflitos intra-burocraticos e a agência dos indivíduos.

Esta implantação é uma reivindicação antiga e longamente debatida em várias instâncias públicas e privadas, mas que por longo tempo os atores ligados à agricultura primeiro e ao agronegócio depois não lograram converter seu tradicional peso político na consecução dessa política pública específica. Houve uma longa fase de "não política", isto é, quando o problema estava na agenda mas não encontrou caminho para a aprovação devido principalmente aos conflitos intra-burocráticos entre as agências do Estado e à influência de indivíduos chaves das mesmas. No que toca a este papel ativo dos indivíduos, nos remetemos ao *modus operandi* da política que perpassa as instituições onde as relações pessoais, hierarquias e controvérsias estabelecidas entre os ocupantes de posições de poder desempenham papel-chave.[50]

A leitura da política pública em questão nos remete – e combina – à intersecção entre relações de duas clivagens: i) Estado-Estado onde os resultados são mais determinados pela ação de grupos (elites) no interior do próprio aparelho estatal; e ii) Sociedade-Estado, onde predomina um viés mais pluralista (*bottom-up*) de *policy-making*.

Assim, faz-se necessária uma abordagem centrada nos atores e agentes públicos e privados que animam o jogo político em torno dessa medida. Na visão de Lowi (1972), cada tipo de política pública enseja diferentes disputas que obedecem à (s) lógica (s) dominante (s) na respectiva arena de decisão. Para ele existem quatro formatos básicos assumidos pelas políticas públicas: i) distributivas, ii) redistributivas, iii) regulatórias e iv) constitutivas ou institucionais. Esta última corresponderia ao caso das políticas de adidos em questão.

---

49 Com a dimensão do aprendizado (*policy learning*) adquirido pelos atores ao longo do processo (PIERSON, 1993), procuramos trazer à tona como os próprios atores tendem a aprender e reavaliar suas percepções e estratégias à luz dos encaminhamentos que se sucedem e das decisões previamente tomadas.

50 Embora os formalismos e procedimentos previstos em regimentos e legislações sejam fundamentais para recuperar a trajetória de qualquer política pública, tais elementos compõem tão somente a estrutura visível de um processo político mais amplo que permite "entender como e por que os governos optam por determinadas ações" (SOUZA, 2006, p. 22). Em relação a esses outros processos não visíveis, no decorrer da pesquisa, foi apresentada pelos informantes a noção de "*humanograma*" - atribuída ao ex-ministro da Agricultura Marcus Vinícius Pratini de Moraes (1999-2003) - e que faz referência a um só tempo à dinâmica da institucionalidade da pasta e do corpo de funcionários que lhe anima.

A análise não pode prescindir de um olhar sobre as particularidades institucionais do Itamaraty, sobre o *modus operandi* que orienta o comportamento dos diplomatas e em como isso repercute no *policy-making* da política externa brasileira. Portanto, entende-se que a política externa é uma política pública como as demais, salvo pela especificidade de ser gestada no ambiente doméstico, mas endereçada para fora de nossas fronteiras.

A partir dos anos 1980 houve a busca por uma "integração competitiva" aos circuitos da economia política internacional (LIMA, 2000; MILANI; PINHEIRO, 2013). Sob a égide da globalização, esse período marcaria uma inflexão importante em termos da correlação de forças entre atores domésticos e sua capacidade de mobilizar recursos e apoio estatal, com o declínio dos setores industriais vis-à-vis a ascensão progressiva de setores ligados ao agronegócio. Nesse contexto teríamos a criação dos postos de adido agrícola (2008) e sua posterior ampliação (2015).

Atuação internacional do Ministério da Agricultura, conflitos intra-burocráticos e agência de indivíduos chaves na construção dos adidos agrícolas

Sendo uma das pastas mais antigas da Esplanada dos Ministérios, o MAPA foi criado ainda no século XIX e permaneceu com sua estrutura organizacional e seu rol de atribuições praticamente inalterados durante várias décadas. Desde a República Velha e o auge da agroexportação do café, a participação da pasta da Agricultura no processo decisório sobre as estratégias internacionais para nossa cafeicultura converteu-se numa praxe comum. Nesse sentido, a busca de entendimento entre as diferentes agências governamentais envolvidas nessa pauta era um imperativo que se fazia sentir no relacionamento entre Agricultura e Itamaraty, tanto que lançou as bases para a adoção de um novo expediente: a mobilidade de funcionários entre os dois ministérios.

Entre avanços e retrocessos, a relação entre o MRE e o Ministério da Agricultura acabou saindo fortalecida após as sucessivas reformas da Era Vargas pois ali foi preparado o terreno para um adensamento da coordenação interinstitucional e das experiências de caráter mais autônomo do MAPA em relação aos assuntos externos.

Nessa época, a orientação política voltada à modernização urbano-industrial do país estava em plena marcha e diversas mudanças foram produzidas quanto à estrutura de apoio à agricultura. Foi concebido um amplo setor público rural englobando uma miríade de instituições que privilegiavam um recorte por produto e/ou região. Essa segmentação representou uma inflexão importante no que tange ao design das agências responsáveis pelo setor e, igualmente, reposicionou as arenas e

os componentes do processo decisório. Na República Velha, "quando se fazia necessário atender as reclamações das oligarquias agrárias, as medidas se concebiam e se implementavam pela própria Presidência da República ou pelo Ministério da Fazenda" (ROMANO, 2009, p. 277).

Nesse novo contexto de adaptações, o setor agrícola assume novas funções dentro da estratégia de desenvolvimento nacional e as agências governamentais são ajustadas aos novos objetivos políticos. A agricultura voltada ao abastecimento interno, por exemplo, passa a receber maior atenção como componente relevante na viabilização do crescimento urbano-industrial. Mas sem prejuízo aos produtos de exportação que continuam a receber tratamento especial, já que deles provinha a entrada de divisas que fomentavam o modelo de industrialização por substituição de importações (ROMANO, 2009).

Na esteira das inovações institucionais da Era Vargas um conjunto de ações lançou as bases para a criação de uma nova categoria: os adidos agrícolas. A medida inaugural, de 1940, foi a designação do médico veterinário Paulo Fróes da Cruz, servidor do Ministério da Agricultura, como assessor técnico da área de produção animal do Ministério que, paralelamente, passou a acompanhar de perto as atividades internacionais da pasta.

No plano internacional, o assunto foi objeto de debates na Primeira Conferência Interamericana de Agricultura de 1942 e acabou sendo incluído no documento final com a Resolução nº 19 que "recomendou aos países participantes a necessidade de serem mantidos adidos em agricultura junto às missões diplomáticas". Em 1943, um decreto nomeou o agrônomo Alfeu Domingues da Silva para servir como adido agrícola junto à embaixada do Brasil em Washington. Até o fim da década, Domingues representou o país em cúpulas importantes. Em 1944, ele integrou a delegação brasileira presente à conferência econômica de Nova York que ocorreu em paralelo às negociações de Bretton Woods. Domingues e Paulo Fróes da Cruz foram designados como delegados para a reunião da FAO que discutiria a formação de um conselho mundial para alimentação.

A existência *de facto* dos postos de adido agrícola provou-se efêmera. Mas a ausência de nomeações de adidos dessa especialidade ao longo das décadas posteriores não significa que o assunto tenha desaparecido dos debates e da agenda política. A questão já estava pautada no Poder Legislativo. A iniciativa inaugural foi o projeto de lei 1.145/1947-48 que "Autoriza o Govêrno (*sic*) a designar adidos agrícolas junto às Embaixadas do Brasil no exterior" (BRASIL, 1948, p. 210). Nele, a hierarquia partilhada entre MAPA e MRE era explicitada: os adidos ficam administrativamente subordinados ao chefe da missão diplomática junto à qual serviriam e, tecnicamente, ao Ministério da Agricultura. O adido ficava responsável por representar o país nas conferências internacionais a que fosse designado, acompanhar a política

agrícola e as medidas econômicas dos países de sua jurisdição, bem como prospectar e informar o Ministério da Agricultura sobre as inovações técnico-científicas disponíveis. O projeto de lei não obteve respaldo no Parlamento e acabou sendo arquivado como, de resto, aconteceria com a dezena de proposições seguintes. As funções da adidância agrícola continuaram permanecendo com o Itamaraty.

Com o golpe militar o debate sobre os adidos agrícolas cai no ostracismo até sua retomada em meados da década de 1970 com os projetos de lei do senador Vasconcelos Torres (ARENA-RJ), que não foram aprovados. Por seu turno, o Itamaraty experimenta "um acentuado fortalecimento da instituição com uma crescente aquisição de autonomia e uma expansão do papel dos diplomatas" (CHEIBUB, 1985, p. 124). Com isso, ganha impulso a tendência de centralização das agendas e decisões de política externa em torno do Itamaraty, onde o caráter insulado do processo de produção dessa política e sua consequente "despolitização" assumem tons cada vez mais explícitos e se manifestam de forma contundente pelo rótulo de política de Estado atribuído à política externa brasileira (PEB) (FARIA, 2008).

Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que o escopo para a atuação internacional se restringiu, a estrutura organizacional do MAPA dedicada ao tema evolui de um padrão de caráter informal e personalista para um perfil cada vez mais institucional e normatizado. Esse processo é consolidado pela criação da Coordenação de Assuntos Internacionais de Agricultura (CINGRA) em 1971, que constituiu a primeira estrutura destinada especificamente aos assuntos internacionais a ser mencionada de maneira explícita nos sucessivos regimentos da pasta.

A designação de um alto funcionário de carreira do MRE também sinalizaria a importância que o próprio ministro conferia à área internacional. Nessa esteira chegou ao MAPA, em 1979, o primeiro diplomata encarregado do comando da CINGRA: o então ministro José Botafogo Gonçalves. Convidado a assumir o posto pelo recém-empossado ministro Antônio Delfim Netto. Apesar de breves, os mandatos de Delfim no MAPA e de Botafogo Gonçalves na CINGRA tiveram impactos importantes no sentido de amalgamar a pasta num espectro mais amplo de acontecimentos e controvérsias relativos à produção da política externa. Em primeiro lugar, ambos foram transferidos, ainda em 1979, da Agricultura para a então Secretaria de Planejamento (sucessora do Ministério do Planejamento). No novo arranjo, coube a Botafogo Gonçalves a chefia da área internacional da pasta e gestora do sistema interministerial que englobava a própria CINGRA. A dupla Delfim/Gonçalves seguiu uma trajetória ascendente dentro da coalizão de governo.

Nos anos 1980 a complexidade envolvida nas negociações do comércio internacional agrícola fez que os termos dos tratados passassem a exigir conhecimentos cada vez mais específicos. Nesse sentido, alguns representantes de subáreas do MAPA começaram a se empenhar mais diretamente, inclusive na posição de integrantes das

delegações diplomáticas enviadas para fóruns como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Nesse contexto, coube à Secretaria de Política Agrícola (SPA) o papel de precursora no destacamento de funcionários para acompanhar de perto essas agendas.

Alguns meses após sua posse, o presidente José Sarney realiza uma reforma ministerial e o titular da Agricultura é substituído: sai Pedro Simon e entra Íris Resende, ambos do PMDB. Ao assumir a pasta, o ministro Resende estipulou como meta pôr um ponto final às importações de *commodities* como arroz, algodão e milho. Por outro lado, seu mandato foi palco de intensa atuação no front externo, tendo ele próprio participado de uma sucessão de negociações no âmbito da Rodada Uruguai do GATT e em outros fóruns internacionais.

Coalizões internacionais de geometria variável se converteriam numa praxe das negociações agrícolas dentro das rodadas de liberalização comercial. E, em certa medida, as prioridades e as posições relativas do Brasil nessas alianças passaram a ser cada vez mais informadas pela participação de representantes do MAPA. Entre as Rodadas Tóquio e Uruguai surgiu a primeira coalizão desse gênero, pautada em encontros informais e de caráter eminentemente reservado: o Grupo de Morges. Em seus primórdios, a delegação brasileira não contava com nenhum emissário do Ministério da Agricultura naquelas reuniões. Mas já em 1988 esse estatuto mudaria e o chefe da CINGRA seria incorporado como delegado representante do MAPA. Não obstante, o principal ganho de escala na participação do Ministério da Agricultura nesses circuitos viria com a criação do Grupo de Cairns.

Porém, no contexto de reformas do Estado e enxugamento da máquina pública pelo presidente Collor, a CINGRA foi extinta. O desaparecimento da CINGRA não implicou numa renúncia do MAPA em fazer-se presente nas negociações comerciais ou em outras agendas da política externa.

A exemplo do que já vinha acontecendo com as câmaras setoriais instituídas pela Lei Agrícola de 1991, agências governamentais e representantes do setor privado se juntaram em espaços formalizados de interlocução com o intuito de diagnosticar e revisar o arcabouço de programas e instrumentos vigentes e propor medidas de aprimoramento e novos projetos. O exemplo mais notório desses esforços seria o Fórum Nacional da Agricultura (FNA).

Embora diversos aspectos da estrutura e do funcionamento do MAPA tenham sido amplamente discutidos dali em diante nos subgrupos desse Fórum, essa temática suscitou a elaboração de uma política específica denominada Projeto de Reorientação Institucional do Ministério da Agricultura e do Abastecimento (PRIMA), sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso alegando que o setor agrícola havia pago um preço elevado na implantação do Plano Real e que havia chegado o momento de definir políticas que permitiriam recompensá-lo. O decreto do

PRIMA enfatizava a necessidade de reorganizar o Ministério dentro de uma visão de cadeias agroprodutivas, seus agentes e processos, de forma a propiciar sua adequação aos novos cenários internos e externos determinados pela globalização econômica.

A Secretaria de Política Agrícola havia sido a primeira área-fim do Ministério a despender esforços no front externo em articulação com a antiga CINGRA. Essa posição de vanguarda da SPA traria outros desdobramentos nos anos seguintes quando se observa uma inversão nessa lógica de atuação internacional descentralizada que cede espaço para uma arquitetura institucional cada vez mais concentrada nessa matéria. Esses esforços de viés centrípeto ficariam evidentes futuramente a partir da gestão do ministro Roberto Rodrigues no primeiro governo Lula.

A organização de interesses e o papel determinante do setor privado agrícola

Na Constituição de 1988 não havia qualquer sinalização de que o país seguiria uma trajetória de acentuada integração no plano internacional ou de liberalização de sua economia. Todavia, aquele período já presenciava fortes efeitos da confluência entre liberalização e abertura econômica que conduziu o país a reorientar os fundamentos de sua política externa e conceber estratégias renovadas de acordo com um novo padrão de "integração competitiva" (LIMA, 2000). Nessa esteira é que se delineia um momento particular do *policy-making* da Política Externa Brasileira, interpretado como de pluralização de atores (CASON; POWER, 2009), de desencapsulamento burocrático (FARIA, 2008) ou de horizontalização decisória (SANCHEZ-BADIN; FRANÇA, 2010).

A despeito dessas diferentes ênfases, é fato que aquela conjuntura favoreceu uma redefinição dos arranjos institucionais voltados às negociações comerciais internacionais em dois eixos distintos: horizontal e vertical. O primeiro diz respeito ao alargamento da participação ministerial à medida que outros ministérios e agências, *a priori* domésticos, expandem sua área de interesse para assuntos de natureza externa (MILANI; PINHEIRO, 2013). O segundo eixo faz referência à diversificação das modalidades de interação entre Estado e sociedade, insufladas pelas possibilidades de mobilização e participação política desobstruídas a partir da abertura democrática. No caso do setor privado agrícola, certas lideranças despontam nesse período e se convertem em importantes interlocutores, como no caso de Roberto Rodrigues que se destacava a partir da militância nas associações de defesa da agricultura.

Em 1985, Rodrigues se elege presidente da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e assume também a vice-presidência da Organização das Cooperativas das Américas (OCA). Desde aquela época, ele já chamava atenção para a necessidade de

se modernizar e internacionalizar do Ministério da Agricultura, propondo inclusive a criação dos postos de adido agrícola. A liderança exercida por ele também foi importante para aglutinar entidades de representação da agricultura e articular posições comuns em momentos-chave do debate político, tal como ocorreu durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988. Naquela conjuntura, o então presidente da OCB ajudou a fundar e tornou-se secretário-geral da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB), onde seria gestado um amplo arco de alianças entre as maiores entidades de representação do segmento para pautar os debates e a elaboração da nova Carta Magna.

De fato, a Frente foi a principal trincheira de onde saiu a ideia de representação conjunta do agronegócio e o discurso de suas lideranças contribuiu para consolidar uma nova imagem política para a agricultura empresarial: do antigo ruralismo para o moderno agronegócio. Em certa medida, operou-se uma verdadeira reinvenção do próprio conceito de agricultura no Brasil que acabaria sendo adotado por praticamente todos os atores do setor agropecuário e para além dele. Entidades de representação tradicionais como a Confederação Nacional de Agricultura (CNA) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a mídia, parte do mundo acadêmico e amplos setores governamentais adotaram o termo agronegócio como sinônimo de cadeias produtivas envolvendo produtos de base agrícola (SANTOS, 2011).

Nesse sentido, acabou-se por constituir a ideia-força que embasaria todo um arcabouço discursivo que se refletiu em mudanças profundas no padrão de organização de interesses e nos canais de interlocução entre agências governamentais e setor privado. Um dos primeiros e importantes marcos dessa nova etapa foi a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) enquanto uma organização de caráter interprofissional, independente das organizações tradicionais, de corte horizontal e vocação generalista (ROMANO, 2009).

Por outro lado, a progressiva especialização em cadeias produtivas redundou na multiplicação e no fortalecimento das associações setoriais e foi decisiva na criação e no funcionamento das câmaras setoriais da agropecuária e do Conselho Nacional de Política Agrícola, instituídos pela Lei Agrícola de 1991. Mesmo com altos e baixos, as câmaras setoriais se tornariam um instrumento de interlocução, negociação e estabelecimento de diversas políticas públicas e funcionariam como "caixas de ressonância do setor privado, canalizando pressões e ajudando a legitimar as tomadas de decisão da burocracia estatal" (IGLÉCIAS, 2007, p. 82).

A centralidade recuperada pelo Congresso Nacional ensejou a formação da autodenominada "bancada ruralista" durante a legislatura 1990-1994. É nesse período que a demanda pela criação dos postos de adido agrícola reaparece na agenda política puxada por deputados ruralistas.

O *lobby* junto às instituições e agências estatais assume um papel relevante para a consecução dos objetivos políticos do setor, seja atuando em espaços instituciona-

lizados (como nas câmaras setoriais), seja fora deles (nos "tratoraços" e "caminhonaços"). Sob a égide dessas diferentes vias de relacionamento com o Estado, as exportações agrícolas se beneficiaram da desregulamentação e da desoneração de impostos sobre parcelas do setor que já vinham acumulando sensíveis ganhos de produtividade. Tudo isso contribui para que o agronegócio se convertesse na âncora verde da balança comercial do país quando a participação das *commodities* agrícolas superou as exportações não agrícolas nos últimos anos daquela década (ACSELRAD, 2012).

Essa maior exposição à competição internacional e o avanço das negociações comerciais em várias frentes (GATT/OMC, Mercosul e Alca) alavancaram as iniciativas do empresariado brasileiro com o objetivo de influenciar nos rumos da política comercial. Em 1996, foi lançada a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) sob a liderança da Confederação Nacional de Indústrias (CNI) e com o apoio das demais confederações nacionais (Agricultura, Comércio, Instituições Financeiras e Transportes), de associações empresariais setoriais e sindicatos patronais. Apesar de representar um ponto de inflexão na ação coletiva do empresariado, o processo decisório interno da CEB enfrentou sucessivos impasses devido à consolidação de preferências antagônicas sobre as negociações comerciais. Com efeito, a agricultura já havia firmado sua posição pró-liberalização que vinha se delineando desde 1989, opondo-se à indústria nacional que apresentava uma postura predominantemente protecionista. No geral, os industriais foram os principais beneficiários com a criação do Mercosul e não se mostravam dispostos a avançar nas outras frentes de negociação.

Esse imbróglio levou à instituição de um organismo específico para articular as demandas do agronegócio. Em fevereiro de 1999, a CNA, a OCB e a ABAG criaram o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais. Com isso, se esperava que as posições do setor pudessem ter maior expressão junto ao governo e servissem de subsídio para a atuação do Ministério da Agricultura nos conflitos de orientação instalados dentro do Executivo. Todavia, o setor agrícola não abandonou a Coalizão e até os documentos produzidos pelo Fórum vieram a integrar as posições enviadas pela CEB ao governo. O que se notou foi "uma estratégia pragmática por parte da agricultura, buscando atuar em diferentes espaços de poder de modo a maximizar os seus interesses" (CARVALHO, 2003, p. 372).

E a concepção e efetivação dessa estratégia não são frutos de espontaneísmos. No mesmo ano em que a CEB foi lançada, os setores mais modernizados do agronegócio reunidos em torno da ABAG sustentaram a criação do Fórum Nacional da Agricultura (FNA). Dentre os seus propósitos, o FNA buscava discutir e traçar propostas em defesa de um "novo perfil" almejado de intervenção estatal. Para respaldar essas aspirações, foi organizada uma estrutura composta por "grupos setoriais de discussão para abordar temas dessa 'nova agenda': meios de transporte; desregulamentação; liberalização comercial; tributação; educação e formação profissional" (ROMANO, 2009, p. 159).

O Fórum Nacional da Agricultura foi oficialmente lançado em meados de 1996 e reunia representantes do governo e do setor privado, cada qual tendo um coordenador. Na coordenação do setor privado estava Roberto Rodrigues, que na época era presidente da Aliança Cooperativa Internacional. No fim dos trabalhos foi aprovado um documento que ficaria conhecido como "As Dez Bandeiras do Agronegócio". Um componente de caráter transversal no conjunto das proposições tratava da inserção competitiva da agricultura brasileira nos mercados mundiais, tanto em termos da atração de investimentos estrangeiros quanto no incremento das exportações de produtos agrícolas e a consequente elevação da fatia brasileira na corrente de comércio de *commodities.*

No geral, as propostas que dependiam mais diretamente do setor privado tiveram maior facilidade para se institucionalizar. É o caso, por exemplo, do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais. Já as políticas que requeriam coordenação junto às agências governamentais seguiram um itinerário mais gradual de implantação segundo os diferentes escalões da burocracia e o grau de complexidade envolvidos. Porém, alguns pontos da agenda do FNA relativos à política comercial externa encontraram maior porosidade em meio ao processo de abertura do Itamaraty às demandas de participação de outras agências governamentais e atores sociais na política externa em geral e nas negociações comerciais internacionais em particular.

O lançamento das "Dez Bandeiras do Agronegócio" coincidiu com investidura de Francisco Turra no cargo de Ministro da Agricultura. Em seu discurso de posse, Turra manifestaria que as diretrizes de sua gestão seriam delineadas a partir das recomendações do Fórum Nacional da Agricultura. Contudo, seu curto mandato de 15 meses não foi suficiente para avançar com a implementação das propostas. Essa tarefa ganhou maior impulso na gestão subsequente de Marcus Vinícius Pratini de Moraes, onde as medidas preconizadas pelo FNA passaram para a fase de seleção de alternativas e alguns programas-piloto foram implementados. Com efeito, a ênfase conferida às negociações comerciais internacionais aparece tão sobressalente a ponto do ministro se empenhar pessoalmente na organização de um grupo de especialistas dentro do ministério e dedicar uma parte considerável de sua agenda para acompanhar os trabalhos e se inteirar dos resultados obtidos. Possivelmente, Pratini ambicionava conceder maior ossatura e densidade institucional ao grupo de especialistas, mas lhe faltou tempo para isso.

A ideia de se criar uma *intelligentsia* em comércio internacional agrícola não se exaure com o fim do seu mandato em 2003. Ao contrário, as prescrições saídas do FNA sobre o tema encontrariam seu ápice naquele mesmo ano com a criação do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), fundado por Marcos Sawaya Jank cuja missão respondia à prover ao governo e ao setor privado estudos e pesquisas aplicadas em temas de comércio e política comercial,

relacionados principalmente à área da agricultura e do agronegócio. Jank foi o coordenador do subgrupo sobre comércio exterior agrícola do FNA. Após um período de trabalho no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nos EUA, Jank regressa ao Brasil e funda o ICONE. Sob sua direção, o *think tank* se converteu num interlocutor privilegiado do MAPA e também do Itamaraty no tocante às negociações comercias, particularmente no âmbito da OMC.

Um outro componente dessa mesma engrenagem, o projeto de criação dos postos de adido agrícola, também esteve candente naquele momento. Desde a formalização dessa proposta dentre as "Dez Bandeiras do Agronegócio", o assunto encontrou seu apogeu no que se refere ao número de projetos apresentados por parlamentares incitando o Executivo a dar seguimento ao pleito (sete entre 1999 e 2003) que não foram aprovados.

Esse período também coincide com a emergência da "nova geração de adidos" que vinha sendo delineada desde o fim da década de 1990. Primeiro vieram os adidos da Receita Federal (2000) e da Polícia Federal (2005). Em decorrência de tudo isso, havia uma percepção de que os adidos do Ministério da Agricultura também estavam na iminência de verem a luz do dia. Para tanto, o setor privado agrícola manteve o lobby em torno dessa bandeira e seguiu pressionando o MAPA.

Em 2003 Roberto Rodrigues toma posse como ministro da Agricultura e promove a recentralização das competências em assuntos internacionais tendo em vista as negociações comerciais. O MAPA reclamou para si o direito de tomar partido na definição da agenda e nas regras do jogo que pavimentariam o caminho até a Conferência Ministerial de Cancun da Organização Mundial do Comércio (OMC). A conveniência dessa estratégia ficaria clara com os encaminhamentos saídos da cúpula em Montreal. Naquela ocasião, circulou a informação de que norte-americanos e europeus haviam fechado um acordo sobre agricultura que teria dado origem a um *paper* que seria levado à Cancun. Como resposta, o ministro anunciou sua intenção de elaborar um documento alternativo manifestando as preferências brasileiras, cuja consumação se daria logo após o retorno da delegação a Brasília. Com efeito, Rodrigues convocou um grupo formado por representantes do MAPA, do MRE e do setor privado agrícola para dar cabo dessa tarefa.

> Em Montreal estava comigo o embaixador Clodoaldo Hugueney que era o responsável, no Itamaraty, pelas discussões da Rodada de Doha da OMC. Nós voltamos ao Brasil e fomos para o Ministério da Agricultura. E, na semana seguinte, com ajuda do Antônio Donizete Beraldo (da CNA), do Marcos Jank [ICONE], do Célio Porto [chefe de gabinete], e do meu amigo Gilman Viana Rodrigues (vice-presidente da CNA), escrevemos aquilo que o Brasil gostaria de ver aprovado na Rodada Doha, um documento básico de intenções. E o

> Clodoaldo Hugueney transformou aquele papel que nós tínhamos feito num documento diplomático para discussões e enviou esse documento para o embaixador do Brasil em Genebra, que era o embaixador Luis Felipe de Seixas Correa. De posse desse documento, o embaixador Seixas Correa levou-o a várias representações em Genebra e, com pequenas alterações, surgiu dali o G-20 agrícola. E o Celso Amorim agarrou essa bandeira com muita competência (Entrevista Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura).

O MAPA aumentou sua atuação de forma coordenada com o Itamaraty na formatação dos posicionamentos e estratégias assumidos pelo Brasil. Para desempenhar esse papel chave, houve uma readequação profunda na estrutura do MAPA com a ida de Luis Carlos Guedes Pinto para a Secretaria Executiva. Para além da expertise temática e da vasta experiência no setor público, a presença de Guedes na cúpula do Ministério também foi apontada como "um fator de mitigação de oposições", uma vez que tinha bom trânsito junto a setores de esquerda que compunham a coalizão governista e também junto a movimentos sociais ligados à reforma agrária. Um dos principais projetos de aprimoramento dizia respeito à criação da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI), a qual era o resultado de uma realocação de competências preexistentes e alocação de novas atribuições. Áreas inteiras pertencentes a outras secretarias migraram para a SRI, que passou a ser o ponto focal da comunicação de rotina entre MAPA e Itamaraty.

Mobilização programática, *"revolving doors"* e agência dos indivíduos no contexto das negociações intra-burocráticas

A criação da SRI se insere num *continuum* de mobilização política dos atores do agronegócio em prol de sua participação mais densa e articulada na política comercial externa em geral, e nas negociações comerciais internacionais em particular. Uma das razões para essa constância tem a ver não só com a atuação em redes integradas por atores públicos e privados, como também da circulação desses atores por esses espaços de influência e decisão (*revolving doors*).

A trajetória do ex-ministro Roberto Rodrigues, por exemplo, é ilustrativa nesse sentido. Mas é comum entre os ocupantes da cadeira de ministro da Agricultura esse itinerário profissional entremeado por alguma passagem num segmento específico do lado privado: as organizações de representação de interesses. Francisco Turra, que era presidente da CONAB durante o FNA e assumiu o Ministério quando do lançamento das "Dez Bandeiras do Agronegócio", exerceu o cargo de presidente da

Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frangos (ABEF) até 2014 quando a entidade fundiu-se com a Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (ABIPECS) para formar a Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), cuja presidência ainda é ocupada por Turra nos dias de hoje. Pratini de Moraes saiu do Ministério em 2003 e tornou-se presidente da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC), onde permaneceu até 2008 quando migrou para o Grupo JBS-Friboi.

Os representantes do setor de carnes e da citricultura compunham o seleto grupo que se fazia presente nas discussões da Rodada Uruguai do GATT. De lá para cá, o grau de complexidade envolvido nas negociações comerciais impulsionou uma grande mudança nas estratégias adotadas por esses atores, passando do destacamento de representantes para reuniões de interesse mais imediato para ações de mais longo prazo onde se incluem a realização de eventos periódicos de "sensibilização", a contratação de prepostos locais ou mesmo a abertura de um escritório próprio de representação.

A ABIEC, por exemplo, diversificou suas estratégias de *lobby* para promover a carne brasileira e também teve papel importante nas tratativas envolvendo a campanha *Ban Brazilian Beef,* iniciativa de boicote orquestrada por associações de agricultores europeus entre 2006 e 2008. A União da Indústria da Cana-de-Açúcar (ÚNICA), então presidida por Marcos Jank, lança seu projeto de internacionalização fortemente atrelado às boas perspectivas que se afiguravam para o etanol brasileiro e, em menor escala, como *policy feedback* da batalha do açúcar na OMC. A ÚNICA foi a primeira associação do agronegócio brasileiro a abrir escritório na capital belga e sua implantação seria favorecida pela cooperação com uma agência de governo que chegaria à cidade em 2010: a APEX Brasil. O projeto, denominado *Brazilian Business Affairs*, se converteria numa plataforma importante para essa nova representação internacional do setor privado brasileiro, não apenas do agronegócio. Compartilhando as próprias dependências físicas disponibilizadas pela APEX Brasil, entidades como a CNI, a própria ÚNICA e, mais tarde, a CNA, estabeleceriam seus escritórios avançados.

Outra entidade representativa que firmaria bases em Bruxelas e também atuaria em ações coordenadas pela APEX é a ABPA. Porém, essa associação optou por contratar um escritório local, tendo assim uma estrutura um pouco mais capilarizada do que suas congêneres cuja atuação se ampara mais estritamente nas ações encabeçadas pelo MRE e/ou pelo MAPA, ou ainda por meio de convênios firmados com a APEX.

Mas não são apenas as associações setoriais e organizações do sistema corporativo brasileiro a operarem naquele contexto. Há também as empresas que, devido a seu porte e volume de comércio com a Europa, estabelecem prepostos para defender seus interesses naquele continente. É o caso da Brasil Foods (BRF).

Por outro lado, essa atuação política em dois níveis é uma fonte permanente de aprendizados e de incentivos mútuos que levam a ajustes e transformações. E um ator que exemplifica essa assertiva é um ex-executivo do setor de carnes que seria o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) num momento-chave: Luiz Fernando Furlan. A avicultura era um dos poucos segmentos que participava das negociações comerciais durante a Rodada Uruguai do GATT. E o principal responsável por tal agenda era precisamente o futuro ministro que, à época, era dirigente na Sadia (grupo empresarial que se fundiria à Perdigão para dar origem à BRF). Depois disso, Furlan assumiu a diretoria de comércio exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e, nessa posição, foi nomeado integrante do Fórum Nacional da Agricultura (FNA). Com sua ida ao MDIC em 2003, Furlan elegeu o comércio exterior de produtos agrícolas essa área como uma de suas prioridades e, nessa senda, trabalhou relativamente alinhado ao ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues.

O entrosamento entre os titulares do MAPA e do MDIC foi crucial para angariar maior respaldo à proposta sobre os adidos agrícolas nos círculos palacianos, incluindo o próprio presidente da República. Esse movimento tomou fôlego após a reforma do MAPA e a criação da SRI que, na visão de Rodrigues, contribuiu para pavimentar o caminho até a concretização da iniciativa. Uma ideia-força que guiava todo esse processo era de que a especificidade técnica envolvida nas negociações comerciais agrícolas exigia a inclusão de um perito em agricultura permanentemente acreditado junto às missões diplomáticas sediadas em países-chave para o agronegócio. Nesse sentido, a prevalência de um perfil generalista nos quadros do Itamaraty aparece como uma preocupação aos olhos da cúpula do MAPA.

Essa linha de argumentação é congruente com a definição de adido diplomático apresentada por Almeida (2010) que ressalta o viés da especialização técnica e temática que justifica o expediente desse "agregado" numa representação diplomática. Isso se aplica indistintamente, portanto, a todas as carreiras de adidos. Portanto, a designação de um especialista no *métier* agrícola para exercer essa missão diplomática representa a essência formal do conjunto de proposições discutidas ao longo do tempo. O conflito em torno da alocação de competências entre as agências do Executivo (questão de poder que sempre permeou esse debate) e os atores nele envolvidos se converte num *lócus* determinante para o encaminhamento do processo. Outrossim, a própria natureza intra-burocrática de uma adidância diplomática contribui para um estado de coisas ainda mais complexo, pois não se trata apenas de redistribuição ou delimitação de competências e sim de um arranjo político-institucional *sui generis* que prevê uma coabitação e, em menor escala, uma coprodução hierárquica e assimétrica da política pública. Até certo ponto, a presença de um adido dentro de uma missão diplomática pode ser interpretada como um "corpo es-

tranho" naquele espaço. E quem determina como se dará (ou não) a sua assimilação são "os de dentro".

Entre os servidores da Agricultura ouvidos na pesquisa é recorrente a avaliação de que a pasta viveu um momento "diferente", "mais estável" ou "de prestígio" que teve seu ápice durante o mandato de Roberto Rodrigues. Por certo, a existência de uma agenda negociada no FNA e o desempenho econômico da agricultura azeitaram o processo. A articulação MAPA-MRE que se viu, por exemplo, nas reuniões preparatórias e na ocasião da Conferência de Cancun tem também um lastro positivo nas tratativas em torno da criação dos adidos agrícolas. Guedes, o Secretário Executivo do MAPA pediu e obteve autorização por parte do ministro Rodrigues para se encarregar do assunto. De posse dessa delegação, Guedes se aproveitou dos contatos que vinha mantendo à guisa de sucessivas reuniões anteriores com o Secretário Geral do MRE, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, para averiguar o grau de abertura à proposta. Desse encontro surgiu um aceno favorável por parte do Itamaraty.

Nesse ínterim, um evento fortuito envolvendo o secretário executivo do MAPA e uma integrante da cúpula do Itamaraty concorreria para o avanço dessa agenda.

> Então foi uma viagem do Lula pra Argélia, Benin e Botsuana no começo de 2006. E, nessa viagem, eu conversei com a Lélé. Ela era chefe de gabinete do Celso Amorim e muito próxima a ele. E durante essa conversa ela me falou explicitamente: "eu gosto muito do pessoal da Agricultura. Tem muita gente boa lá". E daí eu disse: "olha, nós estamos com um projeto assim, assim e assim que está em andamento e eu gostaria muito de ter o seu apoio". (Entrevista Luis Carlos Guedes Pinto, ex-ministro da Agricultura)

Logo após o retorno do secretário executivo, o ministro, o secretário da SPA e quase todo o corpo diretivo da SRI definiram os requisitos que o MAPA desejava incluir na redação do decreto. Dentre essas questões de fundo, estava a definição daquilo que se estava criando e seu enquadramento vis-à-vis as estruturas preexistentes. E isso passava necessariamente pela nomenclatura escolhida e as implicações político-jurídicas subjacentes, de modo que o emprego do próprio termo adido agrícola foi alvo de um intenso debate e de sucessivas alterações até a publicação do Decreto. De saída, a minuta fala reiteradamente da designação de adidos agrícolas para exercer função junto a missões diplomáticas, sendo restrita a posição para funcionários do MAPA, mas tal redação encontraria pontos de veto – não adidos mas sim especialistas, e a seleção aberta para outros ministérios – no decorrer das negociações interministeriais. Finalmente foram superados esses vetos e o Decreto 6.464/2008 foi aprovado em maio desse ano.

Em setembro de 2009, o MAPA abriu as inscrições para o certame tendo sido selecionados 21 candidatos, encaminhados para os cursos preparatórios organizados pelo MAPA e pelo MRE. Por fim, os decretos de designação dos adidos foram publicados em 30 de março de 2010 por ato do presidente da República e eles assumiriam suas posições no exterior em junho daquele ano.

No momento da designação dos adidos agrícolas para suas missões no exterior, o tema continuava controverso entre os diplomatas e as reações esboçadas variaram forma marcante.

> "Nós tivemos as mais diversas reações. Tive embaixadores que me ligavam quase diariamente me perguntando quando o adido agrícola chegaria. Por outro lado, tive embaixadores que disseram que não iriam receber o adido". (Entrevista Paula Aguiar Barboza, conselheira da carreira de diplomata)

De maneira geral, o primeiro ano de atuação dos adidos agrícolas se pautou por matizes atinentes à estruturação de seus postos e o reconhecimento do terreno pelo qual transitavam, seja no âmbito da embaixada ou missão que integravam, seja na construção de canais de interlocução junto às suas contrapartes estrangeiras. E, ao final desse período, uma janela de oportunidade se abriu em razão do remanejamento periódico do corpo diplomático que fez que vários adidos se converteram nos funcionários graduados mais antigos da embaixada quando da chegada da nova chefia. As narrativas sobre a participação em negociações-chave e em casos bem-sucedidos começam a abundar a partir do segundo ano de missão.

Nesse contexto os adidos findaram seus mandatos de dois anos e poderiam ser substituídos ou reconduzidos nos respectivos postos. Na ocasião, a determinação do MAPA era a recondução de todos os prepostos. Porém naquele momento a questão dos adidos diplomáticos tornava a suscitar debates no âmbito do Poder Legislativo à guisa da recente expansão do número desses prepostos em missão no exterior. Por um lado, a Comissão de Relações e Defesa Nacional (CRE) do Senado propôs uma nova regra para a escolha dos adidos diplomáticos de todos os órgãos que precisariam de aprovação da CRE (tal como já ocorre com embaixadores e chefes de missão no exterior). Mas a Câmara considerou que nessa regra não se deviam incluir os adidos diplomáticos. Todavia, os adidos se encontrariam novamente envoltos em polêmicas em 2013, sendo que, dessa vez, o gatilho foi a veiculação de uma reportagem jornalística sobre adidos da Polícia Federal e do Ministério da Agricultura na esteira das discussões sobre salários no funcionalismo público que superavam o teto constitucional. Apesar dos questionamentos, a Presidência deu aval à adidância agrícola e a seleção/confirmação da segunda turma teve efeito.

O mesmo processo seletivo que acabava de ter suas qualidades enaltecidas pelo Palácio do Planalto começou a ser alvo por perturbações clientelísticas e corporativas. Sabendo que o cargo é de livre provimento do titular do MAPA (a partir da lista tríplice), candidatos que não alcançaram o topo de lista buscaram apoios externos de parlamentares, sindicatos, e mesmo de associações do setor privado agrícola para pressionar o ministro. Essa celeuma perduraria até a troca de comando do MAPA no início de 2015 quando assumiu Katia Abreu enquanto ministra, já que ela restabeleceu as indicações dos que tinham obtido os primeiros lugares na lista.

Assim como havia feito na CNA, Kátia Abreu investiu na área internacional do MAPA pois a considerava estratégica. Ela se engajou pessoalmente na ampliação do número de adidâncias agrícolas e abriu caminho não apenas para a ampliação de 8 para 25 postos, como também fez progredir a possibilidade de sua atuação em mais de um país (a chamada cumulatividade). Sob o argumento de que melhores resultados em termos econômicos seriam alcançados por adidos agrícolas pertencentes aos quadros efetivos do MAPA, decidiu-se que os pesquisadores da Embrapa e os funcionários da CONAB não mais estariam aptos a concorrer aos postos. Essa restrição favorece sobremaneira os auditores fiscais federais agropecuários (AFFA) na medida em que compõem a corporação mais importante e numerosa entre os doze mil servidores do MAPA. Dentre as teses defendidas pela corporação dos fiscais e eventualmente acolhidas pela ministra Kátia Abreu, destaca-se supostas falhas no *modus operandi* de atuação dos adidos "de fora". A primeira diz respeito ao desconhecimento da estrutura do Ministério que ocasionaria perda de eficiência no tratamento das demandas. Uma segunda crítica fez referência a uma espécie de agenda paralela que seria desenvolvida pelos adidos "de fora". Essa mudança foi saudada no MRE não apenas pelos diplomatas jovens, mas também por embaixadores.

Outra tensão foi o peso excessivo da pontuação dada aos ex-adidos nos novos processos seletivos, o que é visto como uma manobra corporativista. Também está criando tensões a decisão de cumulatividade do cargo de adidância que será exercida junto a terceiros países e blocos econômicos. No caso do adido agrícola a atuação cumulativa também será posta em funcionamento por etapas. A partir de 2017 foram implantadas duas cumulatividades em postos já estabelecidos: Buenos Aires (cobrindo Paraguai e Uruguai) e Rússia (cobrindo Cazaquistão e Belarus). Ao final desse processo, a rede de adidos poderá efetivamente operar com capilaridade junto à quase totalidade dos países que mantém corrente de comércio agrícola significativa com o Brasil.

Finalmente após sucessivas fases de avaliação e treinamento, a SRI deu início ao processo de composição de dez listas tríplices em junho de 2017 destinadas ao preenchimento dos postos. A designação do grupo foi realizada por meio de decretos da Presidência da República em novembro de 2017 e em 2018 seriam mais nove vagas abertas com os novos postos e 4 vagas provenientes de substituições em 2019.

Considerações finais

Na esteira de uma abordagem problematizadora do Estado e dos atores em sua órbita foi possível refletir sobre a complexidade dos interesses, estratégias e oposições entre atores governamentais e privados, assim como à agencia dos indivíduos chaves na políticas públicas de tipo institucional (LOWI, 1972), dedicadas ao ordenamento de funções e a alocação de competências entre agências governamentais e que, portanto, incidem diretamente sobre as burocracias e as entidades corporativas.

O caráter interministerial e intra-burocrático responde por uma boa parte dos encaminhamentos dessa política pública. A progressiva participação do MAPA e de suas *constituencies* nas discussões sobre política comercial externa em geral e nas negociações agrícolas internacionais em particular se viabilizou através de um movimento diacrônico de ascensão desse setor no âmbito da economia política brasileira e suas interconexões internacionais e também de uma crescente abertura do Itamaraty e maior porosidade nas arenas de formulação da política externa tanto no eixo horizontal (em relação aos demais ministérios e agências) quanto no eixo vertical (em direção à sociedade e suas entidades representativas).

Nesse sentido, o papel dos agentes individuais – ministros, secretários, adidos – é reiteradamente destacado na medida em que informam decisivamente esses encaminhamentos. A análise demonstra como a mobilização política do setor privado agrícola durante a realização do Fórum Nacional da Agricultura impulsiona uma série de demandas do agronegócio, dentre elas a criação dos postos de adido agrícola.

Essa transição abre caminho para uma etapa de contornos mais pluralistas como espaço de articulação público-privada para discussão e formulação de propostas de políticas públicas para a agricultura. A partir disso, o MAPA – que já vinha se engajando de maneira pontual nesse domínio – passa a ser cobrado por uma atuação mais densa e articulada, o que acabou se convertendo num dos pilares de sucessivas gestões da pasta e que redundou numa institucionalidade cada vez mais dotada de interface internacional.

Um dos principais desdobramentos desse processo foi a criação da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI) durante a gestão de Roberto Rodrigues (2003-2006), período que também coincide com o destravamento das negociações entre MAPA e MRE a respeito das adidâncias agrícolas graças ao canal de interlocução aberto pelo então secretário executivo e futuro ministro da Agricultura, Luis Carlos Guedes Pinto. O jogo intra-burocrático assume maior centralidade e poder explicativo durante a formulação do Decreto 6.464/2008 e nos encaminhamentos que se seguem.

O tipo de institucionalidade negociada entre os ministérios teve como um de seus pressupostos a blindagem contra indicações políticas por intermédio de um re-

crutamento restrito a servidores públicos concursados do MAPA e empresas coligadas. Com algumas variações desde sua primeira edição em 2009-2010, esse processo seletivo tem mantido esse viés meritocrático mas sem que se possa deixar de considerar que o componente político, informado pela atuação política de grupos interessados em manter/expandir a sua posição relativa dentro das estruturas de poder.

Nesse quadro, as recentes modificações que restringiram a elegibilidade ao posto de adido agrícola para os servidores efetivos do MAPA e concedem grande proeminência aos integrantes da carreira de fiscal agropecuário apontam para uma acomodação política. A afirmação de que os adidos agrícolas só devem lidar com assuntos sanitários e fitossanitários e que essa expertise recai apenas sobre um certo perfil de profissionais pode ser plausível e justificável, mas há um componente "não dito" que merece ser destacado. Para os diplomatas ciosos com uma eventual sobreposição de atribuições ou uma perda de espaço frente aos adidos agrícolas, a restrição apresenta-se como uma salvaguarda que delimita funções e põe cada um no seu lugar. Para os quadros do MAPA beneficiados com a medida, ela representa um tipo de reserva de um posto de elevado escalão (tanto na hierarquia quanto em termos remuneratórios e de prestígio) que eles entendem ser exclusivamente de sua alçada.

Esse componente político é parte indissociável da prática das burocracias no seu relacionamento interno no governo e com atores privados. Elas são peça fundamental nas mais diversas frentes do jogo político, seja nos conflitos intra-burocráticos, seja ante a diluição das fronteiras entre interesses públicos e privados, seja na agência de indivíduos chaves em momentos importantes do processo político da política pública. A construção e implementação da política de adidos agrícolas é um exemplo disso.

Referências bibliográficas

ACSELRAD, V. *A economia política do agronegócio no Brasil*: o legado desenvolvimentista no contexto da democratização com liberalização. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Rio de Janeiro, 2012.

ALMEIDA, F. M. S. C. *Adidos de defesa*: componentes da ação político-estratégica e da ação militar. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, 2010.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 1.145. Autoriza o Governo a designar adidos agrícolas junto às Embaixadas do Brasil no exterior*. Rio de Janeiro: Diário do Congresso Nacional – Poder Legislativo, 7 jan. de 1948.

CARVALHO, M. I. Estruturas Domésticas e grupos de interesse: formação da posição brasileira para Seattle. *Contexto Internacional*, v. 25, n. 2, 2003.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy in the Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, 2009.

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, v. 28, n. 1, 1985.

FARIA, C. A. P. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma da produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, 2008.

IGLÉCIAS, W. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. *Revista de Sociologia e Política*, n. 28, 2007.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, 2000.

LOWI, T. American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, n. 16, 1964.

_____. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, n. 32, 1972.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, 2013.

ROMANO, J. O. *Política nas políticas*: um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.

SANCHEZ-BADIN, M. R.; FRANÇA, C. L. *A inserção internacional do poder Executivo federal brasileiro*. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010.

SANTOS, F. P. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. 2011. Tese (Doutorado em Administação Pública e Governo) – EAESP/FGV. São Paulo, 2011.

SILVA, R. D. *A construção política da adidância agrícola no Brasil*. 2018. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – CPDA/ICHS/UFRRJ. Rio de Janeiro, 2018.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, 2006.

Sobre os autores

Carolina de Oliveira Jordão
Doutoranda da Universidade da Florida em Ecologia Interdisciplinar, com ênfase em Desenvolvimento e Conservação dos Trópicos. Durante a realização do estudo era analista de gestão ambiental do Instituto Centro de Vida (ICV) em Mato Grosso, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão ambiental municipal, participação social, governança florestal, capacitação de agentes e lideranças socioambientais e impactos socioambientais de usinas hidrelétricas.

Catia Grisa
Professora Adjunta 1, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), com Doutorado Sanduíche no *Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement* (CIRAD), em Montpellier/França. Desenvolve estudos e pesquisas nos seguintes temas: agricultura familiar, políticas públicas para a agricultura familiar, desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional.

Claudia Job Schmitt
Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Integrante da equipe do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA). Tem experiência nas áreas de Sociologia e Desenvolvimento Rural, com foco principalmente nos seguintes temas: agricultura familiar, agroecologia, políticas públicas, tecnologias, redes, movimentos sociais, soberania e segurança alimentar e mercados locais.

Débora F. Lerrer
Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Desenvolve pesquisas em torno dos seguintes temas: movimentos sociais do campo, questão agrária, agronegócio, mediações jornalísticas e educação superior no campo.

Dora Vianna Vasconcellos
Realiza pesquisa de pós-doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Dedica-se ao estudo do pensamento social brasileiro, especialmente aos autores que teorizaram sobre as condições de reforma e revolução do mundo rural, tendo como temas principais: a cultura, o folclore, a religiosidade e a sociabilidade da população camponesa.

Eli Napoleão de Lima
Professora associada IV do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). São seus temas de maior interesse as raízes agrárias da formação social brasileira, as novas ruralidades e novas identidades, as possibilidades interpretativas da relação História/Estudos Sociais/ Literatura, a questão regional e a Amazônia.

Fátima Portilho
Professora do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Líder do Grupo de Estudos do Consumo. Suas áreas de interesse são Sociologia Ambiental, Sociologia do Consumo, Sociologia da Alimentação e Teorias das Práticas.

Georges Flexor
Professor Associado do Instituto Multidisciplinar e Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Pesquisador do INCT/PPED e do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Tem experiência nas áreas de Economia Política, Políticas Públicas e Economia do Desenvolvimento, atuando principalmente nos seguintes temas: Dinâmica institucional das políticas; Economia Política das Commodities, Política do Desenvolvimento

Gerardo Cerdas Vega
Doutor em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Analista de Políticas e Programas da ActionAid e membro do Grupo de Estudos sobre Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas (GEMAP) do CPDA/UFRRJ.

Guilherme Lima
Professor substituto do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF) em Campos dos Goytacazes. Estudante e pesquisador de doutorado do Programa de Planejamento Energético da Coppe (PPE/Coppe/UFRJ). Tem interesse geral nas áreas de Política e Gestão Ambiental, Economia do Meio Ambiente e Métodos Quantitativos.

Hector Alimonda
Professor Titular do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Tem experiência na área de Ciência Política, atuando principalmente nos seguintes temas: ecologia política, desenvolvimento rural, América Latina, Argentina, imagens.

Helena Rodrigues Lopes
Doutoranda e Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Desenvolve projetos e trabalhos relacionados a interfaces natureza e sociedade, atuando principalmente nos seguintes temas: agricultura familiar, práticas sociais, tecnologias, justiça ambiental e agroecologia.

Ísis Leite Ferreira
Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Pesquisadora do Grupo de Estudos do Consumo.

Jorge O. Romano
Doutor em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Tem experiência na área de Ciências Sociais, com ênfase em Antropologia Rural, atuando principalmente nos seguintes temas: política pública, democratização e luta por direitos, pobreza e desenvolvimento local.

Karina Kato
Professora do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA) e do Grupo de Estudos sobre Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas, ambos vinculados ao CPDA/UFRRJ.

Laila Sandroni
Doutoranda e Mestre em Ciências Sociais, Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Pesquisadora do CINAIS – Grupo de Pesquisa em Ciência, Natureza, Informação e Saberes. São seus temas de maior interesse: os papéis sociais das ciências, os limites e possibilidades do diálogo entre a ciência e outras formas de saber e as disputas em torno da conservação da biodiversidade no que diz respeito a inclusão de povos e comunidades tradicionais.

Leonilde Servolo de Medeiros
Professora associada IV do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Coordena o Núcleo de Pesquisa, Documentação e Referência sobre Movimentos Sociais e Política Públicas no Campo e é membro do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA). Tem pesquisado, sob uma perspectiva sociológica, temas como: movimentos sociais rurais, políticas fundiárias, assentamentos rurais, dimensões políticas do agronegócio, relações entre direito e conflitos sociais rurais, resistência e organização dos trabalhadores rurais durante o regime militar (1964-1985).

Maria Fernanda Gebara
Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), se especializou em questões sociais e práticas de medidas para reduzir o desmatamento em países tropicais (especialmente REDD+).Seu principal foco de pesquisa é a Amazônia, embora tenha conhecimento de diferentes países da Ásia e da África, concentrando seus estudos em mudança de comportamento, distribuição de benefícios, redes sociais e políticas, neo-colonialismo, indigenismo e biopoder, tendo trabalhado para diferentes organizações de pesquisa, ONGs, governos e setor privado, o que torna sua experiência com florestas muito diversificada e integrada em questões práticas.

Maria José Carneiro
Professora Titular do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Coordenadora do CINAIS – Grupo de Pesquisa em Ciência, Natureza, Informação e Saberes. Atua principalmente nos seguintes temas: agricultura familiar, ruralidade, juventude e gênero no meio rural, relações campo-cidade,

relações natureza e sociedade, relação entre ciência e política pública nas áreas da conservação da biodiversidade e agricultura familiar.

Maryanne Grieg-Gran
Pesquisadora principal na área de Economia do Meio Ambiente, no Instituto Internacional de Meio Ambiente e Desenvolvimento (IIED) em Londres, Reino Unido. Aposentada desde 2015.

Nelson G. Delgado
Professor Titular do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e pesquisador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA). Tem experiência na área de Economia e de Ciências Sociais, com ênfase em temas rurais, principalmente: atores sociais, desenvolvimento local e territorial, agricultura familiar, agricultura e economia brasileiras, políticas públicas para o desenvolvimento rural, economia política do regime internacional, regime comercial internacional e agricultura.

Pedro Nogueira
Mestre em Práticas em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Trabalha como auxiliar de pesquisa no Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), atuando principalmente nos seguintes temas: cadeias produtivas sustentáveis, negócios de impacto socioambiental e instrumentos econômicos para conservação.

Peter H. May
Professor Titular do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Coordenador da linha de pesquisa em Biodiversidade, Recursos Naturais e Culturais e Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas para Estratégias de Desenvolvimento (INCT-PPED). Tem experiência na área de Economia e Política dos Recursos Naturais, com ênfase na perspectiva da Economia Ecológica.

Raimundo Santos
Professor do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Tem experiência na área de Ciência Política e História Intelectual, atuando nos seguintes temas: pensamento social brasileiro, cultura política e movimentos sociais.

Regina Bruno
Socióloga, Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Coordenadora do Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Ruralismo, Agronegócio e Relações de Poder – NARUP. Áreas de pesquisa e estudo: Teorias Sociais, representação patronal rural, Agronegócio, Relações de poder. Questão Agrária e Reforma Agrária.

Ricardo Dias da Silva
Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/UFRRJ e Pós-doutorando junto ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (INCT/PPED) e ao Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) do CPDA.

Roberto José Moreira
Professor-pesquisador do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Líder do Núcleo de Pesquisas Estudos Subalternos: Ruralidades, Cultura e Política, do CNPq. Atualmente atua principalmente nos seguintes temas: sustentabilidade, territorialidade e desenvolvimento; identidades sociais e ruralidades; saber e poder no campo; natureza e sociedade; mundo rural na produção científica e estudos subalternos.

Sergio Pereira Leite
Professor Associado do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), onde atualmente dirige o Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) e o Grupo de Estudos em Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas (GEMAP). Pesquisador-bolsista do CNPq (Produtividade em Pesquisa) e da FAPERJ (Cientista do Nosso Estado).

Thereza Cristina Cardoso Menezes
Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). É pesquisadora dos grupos de pesquisa Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA). Eixos temáticos de pesquisa: antropologia rural, políticas ambientais e de regularização fundiária, dinâmicas territoriais e mobilizações sociais na Amazônia.

Considero o CPDA um dos melhores programas de pós-graduação do país dedicados aos estudos rurais, dentre tantos e tão bons que existem em quase todas as universidades brasileiras. Não deve ter sido fácil (...) afirmar-se nesse campo da interdisciplinaridade. Porém, a perspectiva interdisciplinar, longe de negar as especificidades das disciplinas, as supõe. É que o seu fundamento é a construção do diálogo entre elas. E o retorno à disciplina é sempre original e inovador.

Grande desafio que, certamente, foi também difícil para o CPDA. No entanto, os resultados do trabalho realizado, ao longo desses 40 anos, hoje visíveis e reconhecidos, a exemplo do livro que está sendo agora lançado, comprovam que o caminho escolhido foi bom.

Maria de Nazareth Bwaudel Wanderley

cpda FAPERJ actionaid