



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

CAROLINE BECHER

**A POLÍTICA AGRÁRIA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE SOBRE O ALCANCE DA PROTEÇÃO SOCIAL
NO CAMPO**

Londrina
2021

CAROLINE BECHER

**A POLÍTICA AGRÁRIA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE SOBRE O ALCANCE DA PROTEÇÃO SOCIAL
NO CAMPO**

Tese apresentada para o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina/PR, como requisito à obtenção do título de Doutora em Serviço Social e Política Social.

Orientadora: Profa. Dra. Sandra M. A. Cordeiro

Londrina
2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

BECHER, CAROLINE .

A POLÍTICA AGRÁRIA NO BRASIL: : UMA ANÁLISE SOBRE O ALCANCE DA PROTEÇÃO SOCIAL NO CAMPO / CAROLINE BECHER. - Londrina, 2021.
262 f.

Orientador: Sandra Maria de Almeida Cordeiro.

Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2021.

Inclui bibliografia.

1. Política Agrária - Tese. 2. Serviço Social - Tese. 3. Proteção Social no Campo - Tese. I. Cordeiro, Sandra Maria de Almeida . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 36

CAROLINE BECHER

**A POLÍTICA AGRÁRIA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE SOBRE O ALCANCE DA PROTEÇÃO SOCIAL
NO CAMPO**

Tese apresentada para o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina/PR, como requisito à obtenção do título de Doutora em Serviço Social e Política Social.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Cordeiro
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Profa. Dra. Jolinda de Moraes Alves
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Ângelo Aparecido Piori
Universidade Estadual de Maringá – UEM

Profa. Dra. Raquel Santos Sant'Ana
Universidade Estadual Paulista Júlio de
Mesquita Filho – UNESP/Franca

Profa. Dra. Mailiz G. Lusa
Universidade Federal do Rio Grande do Sul –
UFRGS

Londrina 23 de abril de 2021

***A minha mãe, professora,
amiga, companheira e fonte
de toda minha admiração e
inspiração. Por ter me
ensinado o verdadeiro
significado do que é o amor.***

AGRADECIMENTOS

A minha mãe, meu exemplo de mulher, amiga, professora exemplar que tanto se dedica ao conhecimento e a arte de ensinar e, que não mediu esforços em me inspirar a buscar o conhecimento científico, mesmo com inúmeras adversidades que encontrei neste percurso. Não há palavras suficientes para expressar minha gratidão a você mãe.

A minha orientadora, Jolinda, por ter acreditado em meu projeto desde o início, apoiando cada etapa desta pesquisa e, sobretudo, por ter me ensinado tanto, com tanta paciência, responsabilidade, compromisso, carinho e amor. Por cada orientação que tive para elaboração desta pesquisa e, também, sobre a vida profissional e pessoal. Jô, você sempre terá minha eterna gratidão e admiração, eu me sinto muito honrada por ter tido você como orientadora.

Ao Alef Zangari, que desde o início, me acompanhou nesta jornada e, por ter participado de toda esta trajetória me apoiando, ouvindo, ajudando e, sobretudo, por ter tido paciência em meus momentos tristeza, ansiedade, por entender meus momentos de ausência em prol do desenvolvimento deste trabalho. Seu apoio fez e faz toda diferença.

Agradeço aos mestres queridos membros desta banca, Sandra, Raquel, Ângelo, Mailiz e Jolinda, pelas contribuições dadas para esta pesquisa. Mais do que uma contribuição para este trabalho, vocês são referência para os estudos sobre o rural no Brasil e, tê-los nesta banca é um honra para esta pesquisadora.

A Sandra, que aceitou me orientar nos últimos meses, sua calma, paciência e confiança foram fundamentais.

Um agradecimento especial aos meus colegas de doutorado: Clau, Kleber, Ju, Sil, Keila e Paula que estiveram mais próximos durante todo este caminhar. Meu muito obrigada por dividirem comigo este caminhar tão difícil.

A Denise Fank e todos os meus colegas do grupo de pesquisa, por partilharem comigo todos os seus conhecimentos, angústias, lutas.

A todas as minhas professoras, em especial a Sueli Godoi, que me incentivou a ser pesquisadora.

A minha amiga e irmã Tati, que sempre esteve tão próxima, me apoiando, incentivando e torcendo para que eu concluísse esse desafio. Meu muito obrigada.

A todos os meus amigos e familiares, em especial a Fer, Van, Vanessa

Rombola, Tarci, Walter, Fabinho, Débora Verenka e Angélica.

Aos colegas da extensão rural paranaense, em especial ao Júnior, Paula, Simone, Elder e Douglas.

A Universidade Estadual de Londrina – UEL, instituição pública, gratuita, pela possibilidade de cursar uma Pós-Graduação em nível de doutorado.

A Fundação Araucária, instituição que financiou esta pesquisa, tornando-a possível.

BECHER, Caroline. **A Política Agrária no Brasil**: uma análise sobre o alcance da proteção social no campo. 2021. 262 f. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2021.

RESUMO

A presente tese objetiva analisar o alcance do sistema de proteção social brasileiro à população do campo. A tese apresenta uma organização teórica perpassando as contingências históricas agrárias no Brasil, concepções teóricas sobre pobreza e a materialização de proteção social via políticas sociais. Busca-se com esta pesquisa desvendar os fenômenos sociais expressos na realidade agrária paranaense, estabelecendo a interface entre as políticas sociais, políticas agrícolas e agrárias, buscando demonstrar a metamorfose da política agrária em política social. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e explicativa, pois identifica os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos, neste caso o direcionamento das políticas de proteção social para população rural. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica, seguida de análise documental. Realizamos um levantamento documental com análise de fontes como legislações, decretos, planos de governo, relatórios das políticas, cartas de presidentes, jornais e documentos oficiais publicados na página oficial do governo federal, estabelecendo um recorte histórico entre os anos de 1996 a 2011.

Palavras-chave: política social; campesinato; agricultura familiar.

BECHER, Caroline. **The agrarian policy in Brazil: An Analysis About the reach of social protection in countryside.** 2021. 262 p. Thesis (Doctorate in Social Work and Social Policy) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

ABSTRACT

The present thesis aims to analyze the scope of the Brazilian social protection. The thesis presents a theoretical organization crossing the historical agrarian contingencies in Brazil, theoretical conceptions about poverty and the materialization of social policies. This research seeks to unveil the social phenomena expressed in the agrarian reality of Paraná establishing the interface between social policies, agricultural and agrarian policies, seeking to demonstrate the metamorphosis of agrarian policy into social policy. It is a qualitative and explanatory research as it identifies the factors that determine or contribute to the occurrence of phenomena in this case the direction of social protection policies for the rural population. Therefore, a bibliographic review was accomplished followed by documentary analysis. We conducted a documentary survey with analysis of sources such as legislation, decrees, government plans, policy reports, letters from presidents, newspapers and official documents published on the official page of the federal government, establishing a historical outline between the years 1996 to 2011.

Keywords: social policy; family farming.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Elementos constitutivos do modelo de Extensão Rural.....	111
Figura 2	– Evolução dos Ministérios.....	181
Figura 3	– Distribuição dos agricultores fornecedores do PAA por região	183
Figura 4	– Distribuição dos beneficiários do PAA por região	184
Figura 5	– Unidades receptoras PAA	185
Figura 6	– Página inicial do Sistema Família Paranaense	191
Figura 7	– Domicílios Pobres Censo 2010	196
Figura 8	– Intervalos do IVFPR (ÍNDICE DE VULNERABILIDADE).....	197
Figura 9	– Número total de famílias beneficiadas por estado	225
Figura 107	–Municípios atendidos pelo Programa Fomento de Atividades Rurais.....	226

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	–	Valores repassados ao PAA por ano	184
Gráfico 2	–	Municípios do Sul do Brasil x porte	188
Gráfico 3	–	Porcentagem de habitantes residentes no rural na região de Irati	200
Gráfico 4	–	Porcentagem de famílias do rural cadastradas no Família Paranaense.....	201
Gráfico 1	–	Porcentagem (%)de habitantes residentes no rural na região de Guarapuava	204
Gráfico 6	–	Porcentagem de famílias do rural cadastradas no Família Paranaense- Guarapuava	206
Gráfico 7	–	Porcentagem (%) de habitantes que residem no rural região de Ivaiporã	209
Gráfico 8	–	Porcentagem de famílias do rural cadastradas no Família Paranaense- Ivaiporã.....	210
Gráfico 9	–	Porcentagem (%) de habitantes que residem no rural região de Laranjeiras do Sul	212
Gráfico 10	–	Porcentagem de famílias do rural cadastradas no Família Paranaense-Laranjeiras do Sul.....	213
Gráfico 11	–	Pronaf Custeio – (%) Partic. por produto no valor financiado – jul.2018 a mai.2019.....	233

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	– Mesorregiões do Estado do Paraná	192
Mapa 2	– Regionais da Sejuf-Pr de Irati, Guarapuava, Ivaiporã e Laranjeiras do Sul	198
Mapa 3	– Localização dos municípios da regional de Irati/PR	199
Mapa 4	– Distribuição de CRAS por município	202
Mapa 5	– Localização dos municípios da regional de Guarapuava/PR	203
Mapa 6	– Distribuição de CRAS por município	207
Mapa 7	– Localização dos municípios da regional de Ivaiporã/PR	208
Mapa 8	– Distribuição de CRAS por município	210
Mapa 9	– Localização dos municípios da regional de Laranjeiras do Sul/PR	211
Mapa 10	– Distribuição de CRAS por município	214

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos de Pronaf.....	234
--	------------

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparativo entre as disciplinas dos cursos de graduação em Serviço Social no Paraná- Universidades Estaduais.....	23
Tabela 2 – Famílias Cadastradas no Programa por regiões	193
Tabela 3 – Área total de terras indígenas nas 4 mesorregiões	204
Tabela 2 – Projetos Renda Agricultor cadastrados por mesorregião paranaense	220
Tabela 5 – Tipo de atendimento realizados pela equipe volante	221
Tabela 6 – Projetos Renda Agricultor cadastrados por mesorregião paranaense	231

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCAR	Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ACAR	Associações de Crédito e Assistência Rural
AIA	American International Association for Economic and Social Development
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CAI	Complexo Agroindustrial
CMRDR	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural
CPRA	Centro Paranaense de Referência em Agroecologia
COODAPAR	Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CDS	Compra Direta Solidária
CLACSO	Centro Latino Americano de Ciências
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMATER	Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO	<i>Food and Agriculture Organization (FAO)</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDR-Paraná	Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná
IAPAR	Instituto Agrônomo do Paraná
IVFPR	Índice de Vulnerabilidade das Famílias
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Social
JICA	Japan International Cooperation Agency
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MPC	Modo de Produção Capitalista
MPEF	Ministério Extraordinário de Política Fundiária
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MST	Movimento Sem-Terra
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa nacional de Alimentação Escolar
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar
PMDR	Projeto Municipal de Desenvolvimento Rural
PIB	Produto Interno Bruto
RIMISP	Centro Latino americano para el Desarrollo Rural
SIBRATER	Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SEDS	Secretaria de Desenvolvimento Social
SEJUF	Secretaria da Justiça, Família e Trabalho
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UNESPAR	Universidade Estadual do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	20
1.1	O INTERESSE PELA TEMÁTICA DA QUESTÃO AGRÁRIA E POLÍTICAS SOCIAIS.....	20
1.2	O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	34
1.3	A ESTRUTURA DA PESQUISA.....	39
2	QUESTÃO AGRÁRIA: TESES CLÁSSICAS SOBRE O CAMPESINATO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA	41
2.1	O PENSAMENTO MARXISTA SOBRE A PERPETUAÇÃO DO CAMPESINATO	42
2.2	LÊNIN E A TEORIA DA DIFERENCIAÇÃO SOCIAL	45
2.3	NOTA SOBRE KARL KAUTSKY: A TEORIA DA SUBORDINAÇÃO DA AGRICULTURA À INDÚSTRIA	47
2.4	O MANIFESTO CHAYANOVIANO: TEORIA DA DINÂMICA NÃO CAPITALISTA DA ECONOMIA CAMPONESA	52
2.5	O DEBATE ENTRE OS CLÁSSICOS	55
2.5.1	Elementos Para Análise Do Capitalismo Agrário.....	56
2.5.2	Paradigma Da Questão Agrária.....	57
3	CONTINGÊNCIAS HISTÓRICAS DA PRODUÇÃO AGRÁRIA e PLANTATIONS NO BRASIL	62
3.1	O CICLO DO AÇÚCAR: CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS DA PLANTATION	63
3.2	MODERNIZAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÔMICO: O CICLO DO CAFÉ NO BRASIL	66
3.3	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DE TERRAS NO BRASIL (1822-1850) E O DEBATE SOBRE O FIM DO ESCRAVISMO	70
3.4	A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL: O DEBATE TRADICIONAL.....	79
3.5	A MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA (1960- 1970)	81
3.5.1	Políticas De “Inclusão Social” Para A Agricultura Familiar	102
3.6	A EXTENSÃO RURAL E SEU PAPEL NA MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA DA AGRICULTURA BRASILEIRA.....	104
3.7	OS DESAFIOS NA OPERACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS VIA PNATER	110

3.8	CARACTERÍSTICAS DE TRABALHO DE ATER COM PÚBLICOS ESPECIAIS DO CAMPO.....	113
4	A POLÍTICA AGRÁRIA A LA BRASILEIRA: METAMORFOSE DE UMA POLÍTICA AGRÁRIA EM POLÍTICA SOCIAL.....	116
4.1	CONCEPÇÕES TEÓRICAS SOBRE POBREZA E QUESTÃO SOCIAL	117
4.1.1	As Diferentes Concepções E Apreensões Da Pobreza	117
4.2	QUESTÃO SOCIAL, PROGRAMAS E POLÍTICAS SOCIAIS.....	125
4.3	PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: APORTES TEÓRICOS PARA A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO AMPLIADO DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	133
4.4	DESVENDANDO AS RELAÇÕES ENTRE TEMAS AGRÁRIOS, AGRÍCOLAS E SOCIAIS.....	144
4.5	POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A RELAÇÕES COM A POPULAÇÃO DO CAMPO	155
4.6	POLÍTICAS AGRÍCOLAS – O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	161
4.7	POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL.....	169
4.8	POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	175
4.9	O MISTO ENTRE POLÍTICAS AGRÁRIAS DE SOCIAIS – O PAA COMO EXEMPLO DE UM PROGRAMA TRANSVERSAL.....	179
5	UMA ANÁLISE DO SISTEMA DE PROTEÇÃO RURAL PARANAENSE.....	185
5.1	DIAGNÓSTICO SOCIAL RURAL PARANAENSE	185
5.2	DIAGNÓSTICO SOCIAL POR REGIÃO: A REGIÃO SUDOESTE, CENTRO SUL, NORTE CENTRAL E OESTE	192
5.2.1	Características Gerais da Região de IRATI.....	196
5.2.2	A Região Centro-Sul.....	201
5.2.3	Região Norte Central.....	205
5.2.4	Mesorregião Oeste – Microregião Oeste – Toledo	210
5.3	CENSO SUAS E OS DADOS REFERENTE A PROTEÇÃO SOCIAL PARA POPULAÇÃO DO CAMPO	216
5.4	OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: UMA ANÁLISE DO RENDA AGRICULTOR FAMILIAR - PROGRAMA QUE COMPÕE AS ESTRATÉGIAS DO	

	PROGRAMA FAMÍLIA PARANAENSE E DO PROGRAMA O PROGRAMA DE FOMENTO ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS RURAIS	221
5.4.1	Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	223
5.4.2	Particularidades Paranaense: o Programa Renda Agricultor	228
5.4.3	Políticas Agrícolas – o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF no Paraná	232
5.4.4	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Paraná- uma análise do PAA e PNAE	234
5.5	RELAÇÕES E CONTRADIÇÕES ENTRE A POLÍTICA AGRÁRIA, SOCIAL E AGRÍCOLA	238
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	242
	REFERÊNCIAS	250

1 INTRODUÇÃO

1.1. O INTERESSE PELA TEMÁTICA DA QUESTÃO AGRÁRIA E POLÍTICAS SOCIAIS

O tema central desta pesquisa - “o alcance da proteção social para população do campo” é resultante de uma trajetória acadêmica e profissional envolvendo os estudos sobre a “Questão Agrária” e as “Políticas Sociais” que perpassaram desde a graduação em Serviço Social, experiências profissionais, até o processo de doutoramento da pesquisadora.

O debate teórico sobre o agrário Paranaense, trouxeram questionamentos a nível macro, sobre o sistema de proteção social e as políticas sociais para população do campo, o que levou-me a procurar ingressar em um Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social.

A experiência na trajetória acadêmica da pesquisa de mestrado, possibilitou –me uma amplitude teórico/metodológica dos processos sócio históricos a partir das lentes conceituais da História Ambiental e História Agrária enquanto campo históriagráfico.

Em linhas gerais, a história ambiental, começou a estruturar-se no início da década de 1970 e não é apenas a simples proposição de influências naturais na história humana. Fruto da necessidade de compreender as relações e as reações dos homens para com a natureza não humana e ajudar a responder os problemas complexos que enfrentamos, a história ambiental está conquistando um espaço tão significativo no campo disciplinar da História e nas Ciências Humanas e Sociais em geral. Deste modo, os estudos envolvendo a relação dos homens com o mundo natural não humano, já fazem parte das reflexões não apenas dos historiadores, mas de outras áreas do conhecimento, inclusive de uma análise sobre as relações da questão social, questão agrária e questão ambiental (KLANOVICZ; ARRUDA; BERGO, 2012).

Apresenta-se então, a necessidade em estabelecer a interface entre os temas clássicos trabalhados pelos estudos de história social e ambiental (Mosley, 2006). O autor, argumenta a relevância dessa aproximação da história social e história ambiental, apresentando como justificativa as próprias experiências societárias bem como, suas escolhas no passado nos campos energético, tecnológico, industrial, urbano, agrícola e de consumo. Há, para o autor, a necessidade da construção de leituras históricas capazes de pensar as consequências ambientais da atualidade,

considerando as relações promovidas por coletivo de humanos e não humanos. Em linhas gerais, é como se retomássemos um papel crucial da “natureza” na história social (MOSLEY, 2006).

Sobre estas escolhas, tanto brasileira, quanto paranaense no campo agrícola, é necessário voltarmos a atenção para a agricultura de grande escala, como mais um dos processos de construção da ordem capitalista na era moderna, a partir da racionalização do campo e da leitura dessa racionalização das escolhas sobre o quê, quando, como, para quê e para quem produzir alimentos, considerando os fatores ambientais na história das *plantations*.

A partir dessa interface entre a questão ambiental e os processos sociais expressos na realidade objetiva dos trabalhadores do campo, pode adentrar compreender as relações entre agricultura e estado, entre formas de trabalho e de propriedade da terra, entre a divisão sexual do trabalho e o forte traço patriarcal visualizado no campo, entre regimes agrários, política e acesso desigual ao “progresso”, culminante do projeto modernizante da agricultura brasileira. Isso acabou implicando em desvendar os fenômenos sociais que não estavam expostos a nível imediato no campo.

Pode-se inferir que os estudos sobre a influência do modo de produção capitalista (MPC) e as consequências deste para a natureza, aparecem de forma tangencial nas análises de Mészáros (2011), quando apresenta os limites absolutos do capital. As determinações históricas da crise estrutural do capital precisariam ser buscadas no processo denominado por Mészáros de “ativação dos limites absolutos do capital”. O autor traça uma relação precisa entre o desencadeamento deste processo e a necessidade de superação histórica da ordem do capital:

[...] como a ativação dos limites absolutos do capital, enquanto sistema de reprodução plausível, surgiu em nosso horizonte histórico, já não se poderá evitar por muito mais tempo o enfrentamento da questão de como superar os pressupostos estruturais destrutivos do modo estabelecido de controle sociometabólico. (MÉSZÁROS, 2011, p. 387).

A destruição das condições naturais da reprodução sociometabólica, por sua vez, está atrelada ao caráter irremediavelmente incontrolável da propensão do capital à acumulação. Mészáros procura demonstrar que as unidades de reprodução do capital (empresas) estão obrigadas a considerar todos os obstáculos externos como barreiras a serem transpostas: “a natureza e os seres humanos só poderiam ser considerados ‘fatores de produção’ externos em termos da lógica auto-expansionista

do capital” (MÉSZÁROS, 2002, 216). É por isso, que a racionalidade do capital, necessariamente parcial, “contradiz diretamente as ponderações elementares e literalmente vitais da restrição racional e correspondente controle racional dos recursos humanos e materiais globais” (MÉSZÁROS, 2002, p. 216).

O planejamento racional e abrangente de todos os recursos naturais e humanos é uma tarefa para a qual o capital é absolutamente incapaz, e exige uma maneira radicalmente diferente de regular, pelos próprios indivíduos, o intercâmbio social entre eles, o que, pela primeira vez, permitirá um planejamento verdadeiro.

Considerando a tangência entre questão ambiental, questão agrária e questão social com os nossos interesses acadêmicos e ressaltando o processo de modernização da agricultura brasileira, em particular a importância da economia agrícola no Paraná, bem como as políticas desenvolvidas para a população do campo, podemos observar que os cursos de graduação em Serviço Social, das Universidades Estaduais Paranaenses, oferecem poucas disciplinas que analisem a relação entre os temas.

Ainda que, na aproximação do MPC com as questões ambientais, possamos observar um discreto avanço nas últimas décadas dos cursos de Serviço Social no Paraná, a inserção de disciplinas que buscam responder teoricamente a questionamentos e situações da realidade objetiva relacionada ao avanço desacelerado do capitalismo e as consequências para a natureza (questão ambiental). O que nos faz refletir sobre a inserção da discussão da questão ambiental e não a inserção de uma disciplina específica sobre a “Questão Agrária” e os desdobramentos para a classe trabalhadora. Vejamos as disciplinas que compõem a grade curricular na tabela 1:

Tabela 1- Comparativo entre as disciplinas dos cursos de graduação em Serviço Social no Paraná- Universidades Estaduais

Instituição	Disciplinas diretamente ligada a questão agrária ou ambiental	Disciplinas que tangenciam a discussão
Universidade Estadual de Londrina Ano: 2014	Não possui	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formação Política E Social Do Brasil ✓ Movimentos Sociais E Serviço Social ✓ Comunicação Popular E Comunitária ✓ Seminários Temáticos I E II
Universidade Estadual de Ponta Grossa Ano: 2016	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Serviço Social e Meio Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desenvolvimento Econômico e Social Brasileiro
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Francisco Beltrão Ano: 2015	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Extensão Rural e Urbana <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ruralidades e Desenvolvimento regional ✓ Meio Ambiente e Sociedade ✓ Teorias do Desenvolvimento 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Oficina de Formação Profissional VI
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Toledo Ano: 2015	Não possui	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A "Questão Social" e o Serviço Social no Brasil II ✓ Núcleo Temático A, B e C.
Universidade Estadual do Centro – Oeste Ano: 2015	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Serviço Social e Sustentabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Economia solidária ✓ Formação Sócio Histórica do Brasil ✓ Seminários temáticos em Serviço Social I e III
Universidade Estadual de Maringá Ano: 2010	Não Possui	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Classe e Movimentos Sociais ✓ Formação Social, Política e Econômica ✓ Planejamento Social e Políticas Setoriais ✓ Trabalho e Questão Social
Universidade Estadual do Paraná – Apucarana	Não Possui	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formação Sócio Histórica do Brasil ✓ Movimentos Sociais no Brasil ✓ Seminários Temáticos II
Universidade Estadual do Paraná – Paranaíba	Não Possui	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Políticas Setoriais ✓ Movimentos Sociais e Serviço Social ✓ Núcleos Temáticos <ul style="list-style-type: none"> ✓ Oficina de Investigação da Realidade

Existe uma tendência nos cursos de Serviço Social no estado do Paraná, em discutir o tema “Questão Agrária” dissolvido em disciplinas que tangenciam o debate como por exemplo: a disciplina de formação sócio-histórica brasileira, justamente pela característica agrária brasileira, a disciplina de Movimentos Sociais, pela presença ativa e representativa de movimentos sociais rurais e ligas campensinas no país, políticas setoriais, por estabelecerem uma discreta relação com as políticas e programas sociais de combate a fome no país e, outras dissolvidas em Seminários Temáticos, ficando a critério do curso e professor tangenciar o debate.

Entretanto, o que nos chama atenção e, que preliminarmente merece destaque é justamente o aparecimento da interface “Serviço Social” e “Questão Ambiental”, aparecendo com os nomes de disciplinas como: Serviço Social e Sustentabilidade, Serviço Social e Meio Ambiente, Meio Ambiente e Sociedade.

Há portanto, uma tendência em instituir no rol de disciplinas do curso, sejam elas obrigatórias ou eletivas, discussões que perpassam a questão ambiental, questão social e as relações sociais. Entretanto, não encontramos neste rol, disciplinas que remetessem de forma direta à questão agrária, sejam elas ligadas ao sistema de proteção social rural, sejam ligadas às políticas públicas e sociais para população em situação de empobrecimento no campo, corroborando com a hipótese de que há um direcionamento para população urbana, tanto a nível de formação profissional como na operacionalização de políticas públicas, deixando o debate que evidencia a população rural e seus fenômenos sociais, inativo.

Importante sinalizar que uma das grades desta das demais, refere-se ao curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, localizada em Francisco Beltrão e que traz particularidades importantes para o debate aqui estabelecido. Em 2014, quando todos os cursos superiores de Economia Doméstica foram oficialmente extintos no país, fenômeno que se desenvolvia desde a década de 1980 e se agravou na segunda década dos anos 2000 (AMARAL JUNIOR, 2016), o curso de Serviço Social o substitui nesta instituição, demandando novo quadro de professores compatíveis com a formação agora instaurada.

Entretanto, mesmo com a substituição do curso, percebemos a partir da grade curricular, fortes elementos contidos nas disciplinas de temáticas sobre a questão agrária, o rural e ruralidades, a extensão rural, temáticas estas, muito ligadas aos cursos de Economia Doméstica, justamente pela histórica trajetória da profissão com o trabalho social junto a famílias do campo.

Não pretendemos com esta pesquisa analisar a formação e o exercício profissional do Assistente Social, a análise do rol de disciplinas ofertadas nos cursos de Serviço Social do estado, são apenas elementos ilustrativos para iniciarmos a discussão que se apresentará nesta tese “ proteção social no campo”, estabelecendo a interface entre política social, política agrícola e política agrária e o alcance da proteção social para população rural, abordando um conceito de proteção social ampliado, e apresentando as contingências históricas agrárias brasileira e o direcionamento das políticas públicas.

A formação em Serviço Social possibilitou-me um aprofundamento teórico sobre as políticas públicas e, em especial, sobre a política social. Ainda, que a pós-graduação *stricto sensu*, tenha sido na área interdisciplinar, a escolha do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social a nível de doutorado, foi uma certeza tanto do ponto de vista profissional quanto pessoal. Profissional pelo fato da aproximação tanto prática quanto teórica sobre a realidade da gestão de políticas sociais e o caminhar até o objeto de estudo, proteção social no campo.

Do ponto de vista pessoal, foi uma certeza mesmo tendo consciência das dificuldades que se apresentariam no decorrer deste processo como por exemplo: mudança de cidade, exoneração de concurso público para cumprir com êxito os créditos. Ainda que tenha sido um período repleto de desafios e dificuldades enquanto pesquisadora, foi um período de aprendizados, em especial sobre temas centrais para a tese aqui apresentada – estado e gestão de políticas sociais, proteção social no capitalismo – além da participação no grupo de estudos denominado “ o contexto de crise e reformas na Argentina e no Brasil e suas implicações nas políticas de proteção social”, coordenado pela professora Jolinda de Moraes Alves da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

Com as lentes do processo teórico e crítico pude compreender a realidade objetiva dos fenômenos sociais que se apresentavam latentes ao exercício profissional¹, no SUAS (Sistema Único de Assistência Social, município de Guarapuava, estado do Paraná. O cotidiano apresentava inconsistências teórico-práticas sobre a proteção social via tripé da Seguridade Social, para população do

¹ No ano de 2017 atuei como Assistente Social no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) no município de Guarapuava, via concurso público. Desenvolvendo atividades a nível de proteção especial nas áreas urbanas e rurais, durante 4 meses conciliei as atividades do doutorado e o cargo.

campo. Inconsistências que assumi como compromisso de analisar nesta pesquisa.

Outra experiência profissional que me proporcionou muito amadurecimento teórico, foi a docência em nível superior entre os anos de 2015 a 2017, na Universidade Estadual de Maringá – UEM, e nos anos de 2017 a 2018 na Universidade Estadual do Paraná em Paranaíba - UNESPAR, ambas no curso de Serviço Social. Adentrar o campo acadêmico, mesmo que com o título de mestre, trouxe-me experiências desafiadoras e, que me exigiram compromisso ainda maior com a teoria crítica e com a formação profissional do profissional de Serviço Social. Ainda sobre o caminhar profissional, no ano de 2018, assumi o concurso no Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná² – IDR-PR, possibilitando uma aproximação compulsória com os fenômenos sociais que se apresentam no rural Paranaense.

Deste modo, o objetivo geral desta tese é analisar o alcance da proteção social à população do campo, apresentando a hipótese de que há uma desproteção frente a configuração das políticas sociais para o campo. Para atender o objetivo geral, apresentamos os objetivos específicos, que consistem em: (a) desvendar as causas dessa possível desproteção social no campo, a partir de uma análise não somente de uma política pública específica, pelo contrário, o que pretendemos é justamente fazer uma reflexão crítica, a partir da análise das (b) contingências históricas e particularidades agrárias do Brasil, apresentando as contradições no direcionamento das políticas públicas para população do campo, (c) analisar o movimento neoliberal nos anos 90, que contribuiu para que houvesse uma metamorfose da política agrária em políticas sociais, (d) o levantamento das políticas públicas e a diferença entre temas agrícolas, agrários e sociais, (e) mapeamento das políticas públicas direcionadas à população do campo e para agricultura familiar e, por último (f) um diagnóstico dos programas agrícolas, agrários e sociais existentes na realidade rural paranaense, para tanto, faremos um descritivo de políticas públicas, programas, projetos para população do rural na atualidade.

Este descritivo nos possibilitará fazer uma discussão crítica dos principais programas e projetos que compõem o rol de políticas públicas direcionadas para o campo. Compreendemos de extrema importância, (g) sinalizar as diferenças do ponto

² A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Paraná (EMATER-PR) se tornou Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural em 2006, mantendo a sigla anterior. Em 2019, mudou oficialmente seu nome para Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná IDR-PR, ocorrendo uma fusão entre o IAPAR, EMATER, COODAPAR e CPRA.

de vista conceitual e prático/operacional de política social, política agrária e política agrícola para o rural e o agrário no Brasil contemporâneo, a fim de estabelecer os elementos de ligação e contradição entre elas.

Portanto, torna-se importante analisar as políticas públicas para população do campo existentes no Brasil, pautada nas contingências históricas sobre os processos sociais e agrários, analisando as contradições dos programas, projetos, intervenções desde o planejamento, implantação, implementação e execução dessas políticas públicas e em que momento, os fenômenos sociais agrários são levados em conta na proposição destas.

Assim a construção desta pesquisa perpassa por muitas perguntas essenciais: Qual o alcance das políticas sociais para população do campo? Constituem-se políticas públicas voltadas aos interesses capitalistas ou das reais necessidades sociais da população do campo? Qual a diferença entre políticas agrícolas e agrárias? Quais programas das esferas estaduais e federais possuem a característica de proteção social para população campo? De que forma as políticas consideram as estratificações de agricultores familiares presentes na realidade objetiva do estado do Paraná? Quais os principais fenômenos sociais (empobrecimento, desproteção social via políticas públicas, falta de acesso a terra, condições de trabalho assalariado, familiar, patronal) existentes no espaço agrário Paranaense?

Apresentaremos no decorrer desta tese três principais conceitos que perpassam todo este trabalho, sendo eles: A questão agrária brasileira, a questão social, a política social e proteção social no campo, as diferentes concepções de pobreza, diferenças entre políticas públicas (Política Agrícola e Agrária). Além disso, trataremos de temas que tangenciam os temas centrais que são: os paradigmas da questão agrária e do capitalismo agrário, estratificações dos trabalhadores do campo/agricultores familiares e suas vulnerabilidades sociais e, os fenômenos sociais expressos especificamente na realidade do campo.

O Brasil é possuidor de uma vasta extensão territorial, entretanto observa-se que não há e não houve ao longo da história uma política agrária ou reforma agrária efetiva que distribuisse igualmente a terra entre a população. Deste modo, diferente de países europeus e norte americano, o Brasil não realizou a reforma agrária clássica, gerando empobrecimento, fome, miséria, e uma má distribuição de terras. Para tanto, é importante salientar que o Brasil possuiu um processo de formação sócio

histórica bastante peculiar. Dito isto, amparando-nos em textos que compõem um rol de autores clássicos sobre a questão agrária no Brasil, apresentamos uma breve conceituação sobre esta.

Existem várias formas de estudar a questão agrária em particular, a brasileira. Para literatura política, o conceito de questão agrária sempre esteve ligado aos estudos dos problemas que a concentração da propriedade da terra trazia ao desenvolvimento das forças produtivas de uma determinada sociedade e a sua influência no poder político. (STEDILE, 2011)

Já no campo da sociologia, o conceito de questão agrária é utilizado para explicar as formas como se desenvolvem as relações sociais e da organização da produção agrícola. Já para a geografia, o conceito é utilizado para explicar a forma como as sociedades e as pessoas vão se apropriando da utilização do principal bem da natureza, a terra e, de que forma vai ocorrendo a ocupação humana no território.

Para os estudos da história, o termo “questão agrária” é usado para ajudar a explicar a evolução da luta política e luta de classes para o domínio e o controle dos territórios e da posse da terra (STEDILE, 2011).

Historicamente, a propriedade privada da terra foi se consolidando a partir das revoluções burguesas, do estabelecimento das regras republicanas e da organização do Estado burguês. Nesse regime, todos os cidadãos passaram a ter direito à propriedade de terras, desde que tivessem dinheiro, capital para comprá-las do seu ocupante, ou, se fossem terras públicas, do Estado (STADILE, 2012).

Na medida que o capitalismo evoluiu da fase mercantil para o capitalismo industrial, como decorrência do processo de acumulação de capital, houve também uma crescente concentração da propriedade da terra, esta concentração tinha como objetivo manter os camponeses despossuídos de renda – freando o movimento do mercado interno e das forças produtivas, essa situação ocorreu em alguns dos países da Europa ocidental que primeiro ingressaram na etapa industrial, momento em que os pensadores clássicos atribuíram a condição de existência de um problema agrário que, num primeiro momento, a expressão nasceu como sinônimo da elevada concentração da propriedade da terra, que impedia o desenvolvimento do mercado interno (STADILE, 2012).

No Brasil, surge um pensamento reducionista de que o problema agrário se limitaria a concentração de terras, sendo este um fator prejudicial ao desenvolvimento capitalista, influenciado pela obra “A questão Agrária” de Karl Kautsky (1968), que

será abordada de forma mais minuciosa no primeiro capítulo desta tese. De maneira geral, o estudo de Kautsky é bem preciso pois, o autor, analisa à luz das leis da economia política, o comportamento do capitalismo na agricultura da Alemanha, do final do século XIX até o início do século XX.

Assim, no Brasil passou-se a crer que a questão agrária se resumiria às teses defendidas por Kautsky, para a sociedade alemã em um período histórico bem demarcado e contexto europeu. O significado do conceito de “questão agrária” como originalmente interpretado pelos pensadores clássicos evoluiu nas últimas décadas. Hoje, há um entendimento generalizado de que a “questão agrária” é uma área do conhecimento científico que procura estudar, de forma genérica ou em casos específicos, como cada sociedade organiza, ao longo de sua história, o uso, a posse e a propriedade da terra.

A questão agrária no Brasil, interpretada como a análise das condições de uso, posse e propriedade da terra na nossa sociedade, já foi objeto de muitos estudos sobre os diferentes períodos da história, e existe farta bibliografia sobre o tema. Embora sempre haja interpretações específicas ou divergentes, a maioria dos pesquisadores considera ter predominado, no período colonial, a *plantation* como forma de organização capitalista na agricultura brasileira do período. Com a entrada da economia na etapa do capitalismo industrial, a partir da década de 1930 e durante todo o século XX, a agricultura brasileira se modernizou, intensificando-se os investimentos capitalistas.

Esse período foi resumido, na tese de José Graziano da Silva (1982), como de “modernização dolorosa”, porque desenvolveu as forças produtivas do capital na produção agrícola, porém excluiu milhões de trabalhadores rurais, que foram expulsos para a cidade ou tiveram de migrar para as fronteiras agrícolas, em busca de novas terras. Sobre a natureza da questão agrária nas últimas duas décadas (1990-2010), há dois enfoques básicos.

O primeiro, defendido por pesquisadores que se somam à visão burguesa da agricultura, argumentando que existe um intenso desenvolvimento do capitalismo na agricultura brasileira, que aumentou enormemente a produção e a produtividade da terra. Para essa concepção, a concentração da propriedade e seu uso já não representam um problema agrário no Brasil, pois as forças capitalistas resolveram os problemas do aumento da produção agrícola a seu modo, e a agricultura se desenvolve muito bem, do ponto de vista capitalista. Ou seja, a agricultura é uma

atividade lucrativa, com aumento permanente da produção e da produtividade agrícola, esse enfoque materializa-se atualmente com o nome de agronegócio.

O outro enfoque, de pensadores marxistas, críticos, analisa que a forma como a sociedade brasileira organiza o uso, a posse e a propriedade dos bens da natureza ocasiona graves problemas agrários e de natureza econômica, social, política e ambiental. Esses problemas aparecem no elevado índice de concentração da propriedade da terra – apenas 1% dos proprietários controla 46% de todas as terras, no elevado índice de concentração da produção agrícola, em que apenas 8% dos estabelecimentos produzem mais de 80% das *commodities* agrícolas exportadas, sendo que 80% de todas as terras são utilizadas apenas para produzir grãos como soja, milho e também a cultura de cana de açúcar, além da pecuária extensiva (STADILIE, 2012)

Há diversas matrizes teóricas com diferentes abordagens que buscam evidenciar a transformação capitalista no espaço agrário e o desenvolvimento da pequena agricultura. A discussão da Política Agrária é tema de diversos estudos no campo científico das ciências humanas, sociais, agrárias, política dentre outras áreas do conhecimento que tangenciam a temática. O grande debate que emerge entre intelectuais sobre o rural, constitui-se em diferentes concepções teóricas sobre o desenvolvimento do capitalismo no campo, dentre elas se destacam dois paradigmas a saber: o do capitalismo agrário e o da questão agrária³.

Os conceitos de agricultor familiar e de camponeses são concebidos pelos dois paradigmas de forma distinta. Para o paradigma do capitalismo agrário a diferença entre eles está em dois aspectos: a) o camponês é sinônimo de atraso, é resquício do feudalismo, da barbárie e, por isso, tende a desaparecer com o avanço do capitalismo se transformando em agricultor familiar; b) o agricultor familiar é importante e necessário, pois, de alguma forma, ele faz parte do agronegócio. Em síntese, ao agricultor familiar não sobraram muitas alternativas, pois, ou ele se enquadra na lógica do capital tornando-se um “agronegocinho” ou ele desaparece.

Na concepção do filósofo Munir Jorge Felício:

Os teóricos do paradigma do capitalismo agrário acreditam que o único futuro para o campesinato está na metamorfose do camponês em agricultor familiar. Ou seja, como é inevitável a tendência ao desaparecimento do campesinato, a única possibilidade de sobrevivência do camponês consiste na sua transformação em agricultor familiar, inserindo-o plenamente no mercado,

³ Os camponeses, os agricultores familiares: paradigmas em questão (FELÍCIO, 2006).

racionalizando ao máximo a sua produção. (FELÍCIO, 2006, p. 211).

O pensamento consensual, aquele que defende a expansão do capitalismo de maneira única e homogênea, agrupa alguns teóricos no denominado Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural (RIMISP), trata-se de “una organizacion sin fin de lucro, fundada em 1986, que apoya el aprendizaje organizacional y la innovacion para promover la inclusion, la equidade, el bienestar y el desarrollo democrático en las sociedades rurales latinoamericanas” (RIMISP, 2005).

Já o pensamento crítico, aquele que defende o aprofundamento e a ampliação da discussão numa perspectiva que confronte o pensamento consensual possibilitando a compreensão das realidades em suas complexidades e diversidades, agrupam alguns de seus teóricos no denominado Centro Latino Americano de Ciências (CLACSO). O RIMISP está vinculado ao Banco Mundial enquanto a CLACSO se vincula a Via Campesina.

Para o paradigma do capitalismo agrário, defendido pela RIMISP, o futuro do campo terá três opções: A) a inserção do camponês ao mercado, B) a pluriatividade ou então, C) políticas compensatórias e redistributivas. Sobre isto, o geógrafo Bernardo Mançano Fernandes, considera que o empasse para o camponês consiste em duas alternativas, ou ele se metamorfoseia em agricultor familiar e se integra ou se mantém como ele mesmo e se desintegra.

Nestes termos não há outra alternativa, porque não há perspectiva desse sujeito continuar sendo camponês, pois é tido na sociedade capitalista como um “estorvo” para os que veem sua desintegração, “considerando que do campesinato podem surgir o capitalista e o proletário. Igualmente é visto como um estorvo para os que veem sua integração, porque o camponês desenvolve, também, a luta contra o capital” (FERNANDES, 2000, p. 5).

O paradigma da questão agrária, defendido pelos teóricos da CLACSO, entende que a luta pela terra e pela reforma agrária é a forma privilegiada da criação e recriação do camponês. O camponês é aquele que luta pela terra. Sem a luta o camponês deixa de existir (FELÍCIO, 2006). Para esse paradigma, a análise da luta camponesa compreende espaço, sujeito e tempo de forma dialética constatando que, ao aumentar a concentração de terras, aumenta simultaneamente o número de camponeses em luta pela terra no Brasil. Assim, a luta pela terra no Brasil é elemento inerente à história do campesinato movido pelo conflito entre a territorialidade capitalista e a territorialidade camponesa:

A luta pela terra hoje existente no país representa, na maioria dos casos, mais um capítulo da história do campesinato brasileiro, movido pelo conflito entre a territorialidade capitalista e a territorialidade camponesa. Mas as novidades desse momento histórico são muitas. Dentre elas, destacam-se: a grande abrangência da base social da categoria sem-terra, que envolve uma multiplicidade de sujeitos sociais, inclusive trabalhadores residentes nas cidades, e o significado aí contido de negação do processo de proletarianização em curso, demonstrando que a possibilidade de recriação camponesa não se esgota com o processo de expropriação nem com a passagem desses sujeitos pela cidade. (MARQUES, 2004, p. 151).

Do ponto de vista teórico, somos adeptos às concepções que embasam o pensamento do paradigma da questão agrária, entretanto, os meandros que envolvem as contingências históricas brasileira e paranaense, apontam para um avanço dos ideais do capitalismo agrário, tanto do ponto de vista do mercado como do direcionamento das políticas públicas e sociais destinadas a população do campo. Além do que, admitimos que essa disputa entre os paradigmas, do ponto de vista da realidade está levando vantagem o paradigma do capitalismo agrário.

Ao longo da segunda metade do século XX, é possível perceber que a monocultura moderna acaba por estar inserida tanto em países capitalistas centrais e periféricos como nos socialistas, no rol de processos radicais de modernização tecnológica do campo, derivados da apropriação de tecnologias reaproveitadas da Segunda Guerra Mundial.

O pós-guerra como “era de ouro” do capitalismo ou como período de reconstrução mundial acaba por promover a mudança substancial de vários grupos sobre a natureza, transformando-a em *commodities*, principalmente com o alastramento da Revolução Verde, destinada a promover a maximização da produção industrial de alimentos (especialmente grãos e apenas determinados tipos de grão em nível global (HOBBSAWM, 2005).

O desenvolvimento do capitalismo em âmbito rural impulsionou uma resignificação das formas de trabalho na agricultura, como resposta às imposições do sistema, não como fato natural. Até o final dos anos 70, o modelo agrário brasileiro foi reconhecido como padrão de modernização conservadora, apresentando duas linhas de pensamento: uma mais voltada às relações sociais de produção e outra de caráter técnico e economicista, alinhada ao discurso desenvolvimentista e extritamente produtivista.

Apresentamos um debate entre os teóricos do paradigma do capitalismo agrário e da questão agrária nesta tese, este irá compor o capítulo I, item “O debate

entre os clássicos”. Esse debate será construído a partir de uma visão crítica e comprometida com a análise das principais obras dos autores, aprofundando e ampliando a discussão numa perspectiva que confronte o pensamento consensual.

Do ponto vista social, percebemos esses problemas, manifestados na extrema desigualdade social que essa estrutura econômica gera no meio rural brasileiro, dados do Cadastro Único do Ministério da Cidadania mostram que a pobreza extrema no país aumentou e já atinge 13,2 milhões de pessoas. Nos últimos sete anos, mais de 500 mil pessoas entraram em situação de miséria (BRASIL, 2019).

O Nordeste tem o pior cenário, obtendo as maiores taxas, a cada 100 mil habitantes são do Piauí (14,087%), Maranhão (13,861%) e Paraíba (13,106%). De junho de 2018 a junho de 2019, Roraima e Rio de Janeiro tiveram o maior aumento da extrema pobreza, com incrementos de 10,5% e de 10,4%, respectivamente. No Distrito Federal, o total de famílias inscritas no Cadastro Único, até junho de 2019, era de 158.280 mil, entre as quais 71.091 mil com renda familiar per capita de até R\$ 89,00 por mês (BRASIL, 2019).

Em 2014, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) tirou o Brasil do Mapa da Fome, composto por países em que mais de 5% da população consome menos calorias do que o recomendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Há o temor, porém, de que o país volte a fazer parte do grupo em 2020 e 2021. Segundo o relatório conjunto das Nações Unidas, “O Estado da Segurança alimentar e Nutricional no Mundo (2019), a fome está aumentando na América Latina e no Caribe, em 2018 afetou 42,5 milhões de pessoas, 6,5% da população regional. O Brasil ainda continua fora do mapa da fome segundo este relatório.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2016 e 2017, a pobreza no Brasil passou de 25,7% para 26,5% da população. O número dos extremamente pobres, aqueles que vivem com menos de R\$ 140 mensais, saltou, no período, de 6,6% para 7,4% dos brasileiros (IBGE, 2018).

Desenvolver um trabalho acadêmico que tenha em seu eixo principal a proteção social de uma sociedade do capital exige ter clareza sobre a necessidade de uma leitura crítica e uma compreensão de que este ambiente é marcado por paradoxos e contradições que se expressam por formas variadas, entre as quais, por mais incoerente que possa parecer, a reiteração da desproteção social (SPOZATI, 2013).

1.2. O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

O método utilizado no desenvolvimento dessa pesquisa fundamenta-se no materialismo histórico dialético, capaz de dar conta deste universo de pesquisa tão cheio de contradições. Refletir a partir de uma análise minuciosa sobre as relações capitalistas é necessário neste contexto a que se propõe esta pesquisa, - o território rural.

A presente pesquisa tem natureza qualitativa:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 2001, p. 21-22)

A revisão de literatura apresenta muitas alternativas em um projeto de pesquisa, já que sempre uma reflexão científica começa de uma reflexão pré-concebida. O mais comum ao iniciarmos um trabalho é analisarmos o que já se tem escrito sobre o conteúdo, mesmo que seja para criticá-lo (BARROS, 2009).

A revisão da literatura já existente sobre determinado assunto poderá contribuir precisamente para apontar lacunas que o pesquisador poderá percorrer de maneira inovadora, além de funcionar como fonte de inspiração para o delineamento de um recorte temático original (BARROS, 2009, p. 104).

É importante verificarmos o que a historiografia nos oferece sobre tal tema, pois por meio disso poderemos contribuir com argumentos que até então não foram mencionados. É necessário uma articulação da teoria, da realidade dos pensamentos sobre a realidade. Para tanto, esse processo de construção da pesquisa é algo bastante inquietante que gera questionamentos rígidos da problemática a ser compreendida.

Neste sentido, a pesquisa constitui-se em uma atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade. É a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo. Portanto, embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação. Ou seja, nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática (MINAYO, 1994, p. 21).

O posicionamento metodológico, é o de que não é possível compreender a

realidade sem entender sua constituição, ao passo que, a compreensão da realidade deve englobar sempre um posicionamento transformador e revolucionário. Isso significa dizer que o rigor na compreensão e formulação de categorias não deve ser um fim em si mesmo, mas deve contemplar uma prática transformadora.

O método deve considerar também a relação existente entre objetividade-subjetividade, compreendendo que toda a construção subjetiva é resultado de uma dada prática social que é por natureza objetiva. Assim, é no seio desse processo de transformação da realidade que todos os fenômenos devem ser entendidos. Por isso, uma preocupação constante deve ser mantida em não compreender a realidade apenas por elementos subjetivos acessíveis, como, por exemplo, depoimentos, entrevistas, mas também no confronto dos demais elementos presentes na realidade, fontes documentais, etc...

Quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa conforme Gil (2008) explicativa, pois identifica os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. É o tipo que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas e, neste caso o direcionamento das políticas de proteção social para população rural. Por isso, é o tipo mais complexo e delicado. Já, no que refere-se aos procedimentos técnicos, caracteriza-se como uma pesquisa documental com análise das legislações, dos documentos oficiais dos governos federal e estadual, plano e políticas públicas, cartas presidenciais, relatórios, jornais e revistas.

Segundo Gil (2008) é muito parecida com a bibliográfica. A diferença está na natureza das fontes, pois esta forma vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Além de analisar os documentos de “primeira mão” (documentos de arquivos, igrejas, sindicatos, instituições etc.), existem também aqueles que já foram processados, mas podem receber outras interpretações, como relatórios de empresas, tabelas.

Para atender os objetivos propostos nesta pesquisa, em um primeiro momento será realizada uma análise dos documentos oficiais do governo em esfera, estadual e federal. Para um segundo momento, realizar uma análise das legislações e políticas atuais, a partir da Constituição Federal de 1988, que incidem sobre o rural, sinalizando as novas políticas que culminaram em diversos programas e projetos desenvolvidos pelo estado.

Através da plataforma do Programa Família Paranaense⁴, com acesso restrito aos operacionalizadores dos programas estaduais, foi realizada a pesquisa no banco de dados da plataforma, tendo o acesso a todos os dados das famílias cadastrados no sistema, apresentando dados do perfil familiar por região paranaense. A permissão para utilização dos dados foi feita no ano de 2020, pela Secretaria da Justiça, Família e Trabalho do Governo do Paraná (SEJUF –PR), sendo autorizado por esta.

Quando analisamos um documento ele se apresenta como uma memória, uma prova histórica, um testemunho escrito ou não sobre o passado. De acordo com Jacques Le Goff (1990) ao analisar um documento, deve ser feita uma crítica radical, levando em consideração vários aspectos que estão relacionados a fonte. Só por meio de uma análise crítica que se percebe a natureza e a intencionalidade do documento, já que “o documento não é qualquer coisa que fica por conta do passado, é um produto da sociedade que o fabricou segundo as relações de forças que aí detinham o poder” (LE GOFF, 1990, p. 545).

O documento é uma coisa que fica, que dura, e o testemunho, o ensinamento (para evocar a etimologia) que ele traz devem ser em primeiro lugar analisados desmistificando-lhe o seu significado aparente. O documento é monumento. Resulta do esforço das sociedades históricas para impor ao futuro – voluntária ou involuntariamente – determinada imagem de si próprias (LE GOFF, 1990, p. 548).

A partir disso, cabe ao pesquisador fazer a sua crítica ao documento, pois muitas vezes ele foi deixado intencionalmente para mostrar o que não estava acontecendo e, sendo assim, deve-se “fazer a ponte” entre o documento e o contexto de criação para averiguar se o que está dito condiz com o que acontecia na época (LE GOFF, 1990).

Imperioso se faz uma abordagem panorâmica acerca do conceito, estrutura e classificação do método em Marx. A palavra **dialética** pode ser entendida, de uma forma simplificada, como um choque de contradições para se chegar a um objetivo ou a uma conclusão. Dentro de uma visão moderna do sentido da palavra, entende-se que “é o modo de pensarmos as contradições da realidade, o modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação” (KONDER,1981, p.3). Neste sentido, o método denominado de

⁴ O Família Paranaense é o principal programa do Governo do Paraná para reduzir a pobreza no Estado. Em 2020 o governo fez uma alteração transformando a nomenclatura para Nossa Gente Paraná.

materialismo histórico dialético, criado por Karl Marx (1818-1883), possui algumas características particulares que serão abordadas.

Tem-se num primeiro momento uma aproximação de Marx com os manuscritos de Hegel, essa se dá de maneira categórica, quando Hegel considera o sujeito humano como protagonista no processo de intervenção de sua própria realidade. Deste modo, podemos dizer que este autor abriu caminhos para a discussão de Marx sobre a dialética e ademais sobre o método dialético.

A apreensão do método em Marx constitui-se em uma tarefa difícil, tendo em vista que o autor não deixa explícita uma fórmula de sua aplicabilidade referente ao seu método, ou seja, um método “pronto” para ser seguido. Para tanto, utiliza-se dos próprios conceitos da economia clássica para tecer a ideia primária sobre o **trabalho**, este entendido como algo concreto, ou seja, apreender o objeto analisando o trabalho como componente inter-relacionado a uma totalidade, destacando assim, que é a partir das partes abstraídas de um conhecimento da realidade que se tem de forma rearticulada um todo concreto. Nesse sentido pode-se dizer que uma característica desse método consiste em:

O traço fundamental e essencial da teoria marxista do conhecimento [...] é a natureza “construtiva” do conhecimento. Isto é, o conhecimento para Marx resulta de construção efetuada pelo pensamento e suas operações; e consiste numa “representação” mental do concreto (isto é, da parcela de realidade exterior ao pensamento conhecedor, e por ele considerada). (PRADO, 2001, p.9).

Nesta direção, dentro de uma visão materialista de Marx, compreende-se que o concreto deve ser visto em duplo sentido, de um lado a perceber a realidade material existente, independentemente do pensamento, resultando em um mundo empírico, ou seja, um concreto que já existe, entretanto ainda não foi pensado, mediado e refletido. Por outro lado, o concreto para Marx, é entendido como uma forma de representação mental, uma realidade apreendida a partir de percepção imediata, pensada e representada diante do intelectual do concreto, tornando-se um todo pensante. Em famosa passagem, Marx explicou que:

O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, a unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como o processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo. (MARX, 1974, p. 122)

O ponto de partida é a vida cotidiana, no entanto, a sua efetividade se modifica se for considerada apenas enquanto tal. Faz-se necessário apreender as suas

múltiplas determinações. A partir do momento em que essas determinações forem apropriadas pela razão teórica, pode-se retornar ao concreto real, dessa vez na forma de concreto pensado, elaborado pela razão.

Para Marx, pensar em um real inteligível constitui-se numa totalidade sendo esta, uma síntese de múltiplas determinações, resultando desta forma em uma categoria de pensamento e não meramente de uma realidade empírica. Nesse ponto, pode-se destacar a diferença de Hegel que entende o real apenas no mundo das ideias, entendendo o empírico somente como aparência dos fenômenos, em contrapartida Marx, admite a ideia de o real como empírico, e o mundo material e as ideias como seu reflexo no pensamento.

Dentro de algumas características particulares do método de Marx, é necessário destacar o processo de se passar da aparência para a essência, neste sentido é necessário entender a compreensão interna do fenômeno e, desta forma, identificar os elementos que o constituem internamente. Em um segundo momento, entender o fenômeno inserido em uma dimensão maior, compreendendo assim os múltiplos determinantes que envolvem o fenômeno.

Deste modo, pode-se considerar que a concepção do método em Marx, possui característica investigativa, expositiva, descritiva de interpretação e análise crítica da realidade e, deste modo superando a visão positivista que está atrelada a regras formais de experimentação, contemplação, dedução e comparação de fenômenos. Observa-se então que a atividade humana prática permite observar, analisar, transformar e interpretar o mundo material, tendo na teoria a expressão da realidade trabalhada. Para tanto não existe uma teoria que se dissocie da prática. Nesse sentido, portanto, o método construído por Marx, concede ao pesquisador a liberdade de construir suas formas de mediações necessárias para a apreensão e compreensão do real, diante de diversas categorias que permitem buscar a gênese dos fenômenos sociais, dentro de um movimento contraditório.

Sobre as categorias analíticas, que servem de sustentação teórica para esta pesquisa considera-se: o estado, trabalho, a política, a contradição, o campesinato. São as determinações de sua existência, que frequentemente evidenciam-se como aspectos de uma sociedade determinada, “elas são objetivas, reais (pertencem à ordem do ser são categorias ontológicas); mediante procedimentos intelectivos (basicamente, mediante a abstração)” (NETTO, 2001, p. 46).

1.3. A ESTRUTURA DA PESQUISA

A pesquisa será apresentada em dois blocos de discussões, parte I, parte II. A parte I será composta por dois capítulos, apresentando uma discussão histórica e teórica sobre a questão agrária de maneira geral, procurando estabelecer o debate a partir das principais contribuições teóricas clássicas. Ainda compondo a parte I, procuramos apresentar as contingências históricas agrárias no Brasil. A realidade agrária latino americana, vista do Brasil é distorcida pois, não possui enraizamento no processo sócio histórico de compreensão do próprio amplo território.

Há então, a latente necessidade em construir uma explicação das formações sócio históricas do período colonial pra demonstrar como alguns elementos que Marx demarcou como a gênese do capital, no capitalismo dependente não era só a gênese mas, sua forma continua e permanente, por exemplo, *a renda fundiária da terra, acumulação primitiva*, características analíticas que demarcaram um momento histórico da transição do mercantilismo pro capitalismo na Europa, no Brasil demarcam a história do colonialismo e do capitalismo dependente. O que de fato apresenta-se, no Brasil, é a exploração espúria dos recursos naturais e minerais e a superexploração da força de trabalho, transformando o campo em espaço de disputas.

Buscamos ainda, na parte I, apresentar uma trajetória brasileira sobre a reestruturação produtiva e a agricultura no capitalismo, perpassando um momento fundamental para o delinhamento de políticas sociais para população do campo a “Modernização Conversadora” da agricultura brasileira, o projeto de industrialização da agricultura e suas implicações no tocante a estratégias metodológicas adotadas pré-democratização brasileira, ou seja, pré constituição de 1988.

Compreendemos necessário para o debate, as lutas sociais agrárias como referências teóricas essenciais à avaliação e direcionamento das políticas públicas para população do campo, ressaltamos essa essencialidade pelo fato dessas lutas sociais serem pouco priorizadas nos estudos da teoria social moderna sobre sociedade civil.

Partindo desta essencialidade a parte II é composta por uma reflexão sobre o Estado e as Políticas Sociais, acreditando que esta última, configura-se como um processo mundial em que a classe trabalhadora, detém através dela, a conquista de direitos sociais diversos. A reestruturação produtiva e construção de uma lógica produtivista, promovem alterações nos processos de trabalho, redefinindo seu caráter

social e deslocando o lugar do trabalho agrícola ao atribuir-lhes novos sentidos, pois reorienta as bases técnicas e os processos produtivos, com reflexos nas relações sociais de reprodução e na reprodução social (LUSTOSA,2012).

Ainda na parte II, foi realizado um descritivo das políticas públicas e programas dos principais programas e políticas instituídas desde a constituição de 1988, no Brasil. Compreendendo uma relação importante a desvendar optamos nesta pesquisa em estabelecer uma diferenciação entre as políticas discutindo detalhadamente cada uma delas a saber: Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional(PNSAN), Política Nacional de Assistência Social(PNAS), Política Agrícola, Política Agrária e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural(PNATE). Dividiremos a parte II em dois capítulos: o primeiro, com objetivo e estabelecer uma aproximação e desvendar as relações e contradições entre políticas agrárias, políticas agrícolas e políticas sociais. Consideramos importante a aproximação entre os temas - agrário, agrícola e social – pois, nos leva a analisar o sistema de proteção social rural brasileiro a partir destes três grandes eixos (agrário, agrícola e social). Desta forma, apresentar o conceito de pobreza, questão social, programas e políticas sociais. O segundo, apresentar um diagnóstico social da realidade objetiva por região Paranaense, destacando 4 regiões paranaenses. O diagnóstico apresentará os programas executados pelo estado do Paraná direcionando a quais políticas estes pertencem e suas possíveis intersecções.

2 QUESTÃO AGRÁRIA: TESES CLÁSSICAS SOBRE O CAMPESINATO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

Em se tratando da questão agrária, posicionamentos políticos que refletiam uma realidade histórica, rememoram as diversas interpretações sobre o campesinato, explicando a origem de divergências teóricas densas, que resultaram atualmente em distintos paradigmas, como por exemplo o da questão agrária e do capitalismo agrário, debate este, de grande magnitude para os estudos sobre a questão agrária no Brasil. Nesse sentido, as teses clássicas que orientaram, historicamente a discussão sobre o modo de produção capitalista e sua influência sobre o rural, são pertinentes.

Apresentamos, neste capítulo, um panorama geral sobre a questão agrária de maneira global, procurando debater a questão agrária, a partir das principais contribuições teóricas dos clássicos como: Vladimir Lênin (Rússia, 1870 - 1924), Alexander Chayanov (Rússia, 1888 - 1937), Karl Kaustsky (República Tcheca, 1854 - 1938). A teoria Marxista, apresenta contribuições conjunturais e, sobretudo apresenta uma análise estrutural importante sobre a questão agrária para uma interpretação da realidade agrária contemporânea. O rural, constitui-se, portanto, um componente do Modo de Produção Capitalista (MPC) e, desta forma as escrituras de Marx, penetram nesta dimensão como um todo.

O ponto analítico da questão agrária, requisita entender o campesinato a partir das contingências históricas, revisando os debates clássicos, perpassando o arcabouço teórico marxista, sobre qual lugar este ocupa no desenvolvimento da agricultura, das forças produtivas e da radicalização das relações capitalistas de produção no campo. O materialismo histórico-dialético presume a compreensão destas contingências, das relações sociais que formalizam as distintas esferas da sociedade.

Lênin, protagonista da revolução russa de 1917, debruçou-se em estudos sobre a introdução do trabalho assalariado e a conseqüente diferenciação social do campesinato na Rússia. Chayanov, economista e agrônomo, deu ênfase à dinâmica não capitalista da economia camponesa. Possuía contato direto com a realidade da agricultura europeia, além de ter acesso aos mais renomados centros de pesquisa em agricultura e ciências sociais. Desta forma, o autor foi capaz de examinar profundamente a unidade de produção camponesa, considerando a absoluta insuficiência de tratar o campesinato a partir das categorias “salários”, “capital”, “lucro”

e “renda”. Era favorável ao cooperativismo e a integração vertical na agricultura para construir de fato o socialismo na União Soviética. Karl Kaustsky, um dos fundadores da ideologia social-democrata, ressaltou a subordinação da agricultura à indústria, na qual o camponês estaria se reduzindo à condição de um trabalhador disfarçado.

Por fim, o debate entre os clássicos, com o objetivo de delimitar a importância de cada um dos autores, respeitando seus tempos históricos, para a discussão do avanço da industrialização no campo, por via do modo de produção capitalista.

No que tange o desenvolvimento agrário, os pressupostos teóricos marxistas, trazem contribuições estruturais e conjunturais, para as discussões sobre o debate da questão agrária, das forças produtivas e do avanço do capitalismo no campo. Consideramos o Marxismo, como um dos principais aportes teóricos para compreender a Questão Agrária.

Na elaboração de “O Capital”, com uma estrutura teórico-metodológica própria, Marx também procurou compreender de que maneira a agricultura e o campo favoreceram a reprodução do capital, bem como para o aumento do processo de proletarianização.

Para estabelecer os nexos necessários entre agricultura e capitalismo é importante compreender no conceito de Marx, o que vem a ser a propriedade capitalista da terra. Um dos pressupostos da análise de Marx é que, o capitalismo se desenvolve a partir de uma estrutura social que o antecede historicamente, neste processo ele encontra diferenciadas formas de propriedade da terra e, a partir delas, cria a forma moderna da propriedade:

O sistema capitalista, em seu começo, se encontra em presença de uma forma de propriedade fundiária que não lhe corresponde. É ele somente, quem cria a forma que lhe convém, subordinando a agricultura ao capital; assim, a propriedade fundiária feudal, a propriedade de clãs, a pequena propriedade camponesa, combinada com o regime comunal, são metamorfoseadas na forma econômica correspondente a este modo de produção, quão diversas sejam as formas jurídicas. (MARX, 1974,p.320)

Para formulação da sua teoria sobre renda fundiária, Marx aprofunda sua análise na questão da transformação capitalista que se realiza a partir de estruturas anteriores, de natureza feudal. Para o autor, interessava compreender como a propriedade foi transformada pela ação do capital e, do modo capitalista de produção, chegando até a agricultura tradicional:

É na esfera da agricultura que a grande indústria opera do modo mais revolucionário na medida em que aniquila o bastião da velha sociedade, o «camponês», e o substitui pelo assalariado. As oposições e necessidades de

revolucionamentos sociais do campo ficam, assim, equiparadas às da cidade. Para o lugar do funcionamento mais rotineiro e mais irracional entra a aplicação consciente, tecnológica, da ciência. O rompimento do laço familiar originário de agricultura e manufatura, que enlaçava a figura infantilmente desenvolvida de ambas, é consumado pelo modo de produção capitalista. Ele cria, porém, simultaneamente os pressupostos materiais de uma nova síntese, superior, da união de agricultura e indústria na base das suas figuras opostamente elaboradas. Com a preponderância sempre crescente da população urbana que aglomera em grandes centros, a produção capitalista, por um lado, concentra a força motriz histórica da sociedade e, por outro lado, perturba a troca material entre homem e terra, é, o retorno ao solo das componentes deste consumidas pelo homem na forma de alimentos e de vestuário, portanto a eterna condição natural de duradoura fertilidade do solo. Com isto ela destrói, simultaneamente, a saúde física do operário urbano e a vida espiritual do operário rural (MARX, 1974, p.349).

Partimos, portanto, da premissa de que a agricultura, tanto quanto a indústria, estão submetidas ao modo capitalista de produção, isto é, que ela é praticada por capitalistas que não se distinguem de outros capitalistas senão pelo setor onde é investido seu capital e, onde se exerce o trabalho assalariado que este capital põe em ação. Supondo que, o modo capitalista de produção domina a agricultura atual, portanto rege todas as esferas da produção e da sociedade burguesa, assim são realizadas, também, em seu pleno desenvolvimento, todas as condições do modo capitalista de produção: livre concorrência de capitais, sua transferibilidade de uma esfera de produção a outra, mesma taxa de lucro médio (MARX. 1974).

Marx escreve o texto “A nacionalização da terra”, em 1872, neste, afirma que a “propriedade do solo é a fonte original de toda a riqueza e tornou-se o problema de cuja solução depende o futuro da classe operária” (MARX, 1983, p. 313). Reconhece que a posse da terra, na história da humanidade, foi conquistada por determinados indivíduos através do uso da força e da violência, e após isso foram feitas leis para assegurar à classe dominante seu “direito de propriedade”.

O texto é revelador de alguns princípios fundamentais que norteiam a posição marxiana sobre o assunto, tais como:

a) Diante do desenvolvimento do capitalismo e seus efeitos na agricultura, a nacionalização da terra torna-se “uma necessidade social”; b) Para satisfazer as carências da sociedade é preciso usar o conhecimento científico e os modernos métodos para aumentar a produção agrícola, e tal iniciativa terá mais êxito cultivando a terra em larga escala, numa grande exploração; c) O parcelamento da terra em pequenos lotes faz do lavrador um inimigo do progresso social e da própria nacionalização da terra, pois esse “apego fanático ao seu pedaço de terra” pode atirá-lo para o “fatal antagonismo com a classe operária”; d) A decisão sobre a nacionalização da terra não deve ser algo imposto, mas resultado de um movimento social de trabalhadores; e) Numa sociedade de “associações de produtores livres e iguais” a agricultura deve se subordinar à centralização nacional dos meios de produção. (MARX, 1983, p. 314).

Do ponto de vista da revolução, o autor acreditava na dissolução do campesinato em detrimento do avanço da agricultura capitalista, “as camadas médias pequenos comerciantes, pequenos fabricantes, artesãos, camponeses combatem a burguesia por que esta compromete sua existência como camadas médias. Não são, pois, revolucionárias, mas conservadoras; mais ainda, são reacionárias, pois pretendem fazer girar para trás a roda da história (MARX; ENGELS, 2006)

Para Marx, a nacionalização da terra produziria uma mudança completa nas relações entre trabalho e capital e, finalmente, colocaria de lado a forma capitalista de produção, tanto industrial como rural. Então, distinções de classe e privilégios desaparecerão juntamente com a base econômica sobre que repousam. Viver do trabalho de outrem tornar-se-á uma coisa do passado (MARX; ENGELS, 2006).

Ao trazer a agricultura para o campo do debate sobre o avanço do capitalismo, Marx afirma que “é na esfera da agricultura que a grande indústria opera do modo mais revolucionário na medida em que aniquila a velha sociedade, o camponês, e o substitui pelo assalariado” (MARX, 2017, p. 572).

Por meio do assalariamento, as necessidades sociais emergentes do campo são equiparadas às dos trabalhadores da cidade, destituindo a característica do camponês, “o rompimento do laço familiar originário da agricultura”, consumando, através desse assalariamento o modo de produção capitalista no campo. Nas palavras de Marx (2017, p.572), “ele cria, porém, simultaneamente os pressupostos materiais de uma nova síntese, superior, da união de agricultura e indústria na base das suas figuras opostamente elaboradas”.

De fato, o autor acerta nesse crescimento da população assalariada no campo, entretanto, não há o desaparecimento do camponês por completo.

Com o aumento crescente da população urbana, geralmente aglomerada em grandes centros, a força produtiva capitalista concentra a força motriz da sociedade (assalariados urbanos) e, desestabiliza a troca material entre o homem e a terra.

Mas ao mesmo tempo que destrói as condições desse metabolismo, engendradas de modo inteiramente natural e espontâneo, a produção capitalista obriga que ele seja sistematicamente restaurado em sua condição de lei reguladora da produção social e numa forma adequada ao pleno desenvolvimento humano (MARX, 2017).

As considerações de Marx sobre o avanço do capitalismo no campo

demonstram, a partir de sua base teórica, que há uma dupla exploração: primeiro em relação ao trabalho assalariado e a exploração da terra.

E todo progresso da agricultura capitalista é um progresso na arte de saquear não só o trabalhador, mas também o solo, pois cada progresso alcançado no aumento da fertilidade do solo por certo período é ao mesmo tempo um progresso de esgotamento das fontes duradouras dessa fertilidade. Por isso, a produção capitalista só desenvolve a técnica e a combinação do processo de produção social na medida em que solapa os mananciais de toda a riqueza: a terra e o trabalhador (MARX, 2017).

Sendo assim, Marx afirmava que o destino do camponês e de sua família seria o da proletarização, tornando-se um trabalhador assalariado, rural ou urbano, desprovido de seus meios de produção e de subsistência, passando única e exclusivamente a depender da venda de sua força de trabalho, para garantir a sua sobrevivência e a de sua família.

Do ponto de vista ambiental, Karl Marx contribuiu decisivamente para o progresso do debate sobre a relação entre economia e natureza, ao interpretar a acumulação capitalista através das suas contradições sociais, ao contrário da concepção clássica liberal, baseada restritamente nas limitações naturais.

2.1 LÊNIN E A TEORIA DA DIFERENCIAÇÃO SOCIAL

Os teóricos marxistas clássicos, acreditavam em uma universalização das relações de produção capitalistas no espaço agrário, em detrimento de uma produção parcelada, ou seja, divididas em pequenas colônias, justificavam ser esta uma maneira de se chegar ao socialismo. Lênin, um dos representantes do Marxismo, retoma a condição camponesa no contexto da revolução Russa, do início do século XX, afirmando que:

Na Rússia, a propriedade camponesa da terra, tanto a loteada (às comunidades e famílias camponesas), como a privada (terra arrendada ou comprada), está envolvida de cima a baixo, de lado a lado, por velhos vínculos e relações de semi-servidão, pela divisão dos camponeses em categorias herdadas do tempo do regime de servidão, fragmentação dos lotes, etc, etc. A necessidade de abater todas estas barreiras antiquadas e nocivas, de «tirar as cercas» da terra, de reestruturar todas as relações da propriedade da terra e da agricultura de acordo com as novas condições da economia nacional e mundial, constitui a base material da aspiração do campesinato à nacionalização de todas as terras no Estado (LÊNIN, 1917, p.110).

Compreendia que a subordinação ao mercado levaria à desintegração do campesinato, pois “não há nenhum fenômeno econômico no campesinato que não apresente essa forma contraditória exclusivamente própria do sistema capitalista, isto é, que não traduza a luta e a divergência de interesses, não redunde em mais para uns e menos para outros” (LÊNIN, 1985, p. 113), ou seja, a destruição radical do antigo campesinato patriarcal e a criação de novos tipos de população rural. Isso significa que a expansão do modo capitalista de produção produziria na agricultura a divisão estrutural de classes: de um lado os detentores dos meios de produção (a burguesia rural) e de outro os proprietários da força de trabalho (o proletariado rural). O autor ainda apresenta uma terceira categoria, o campesinato médio, que seria um elo intermediário entre os dois tipos do campesinato. Este seria o grupo menos desenvolvido, que sobrevive contraindo dívidas e procurando rendas suplementares.

Assim, o problema central da investigação de Lênin, estava em compreender o processo de formação de um mercado interno para o sistema produtivo capitalista por meio da divisão social do trabalho. Caberiam, nesse sistema, proprietários capitalistas, assalariados e ainda camponeses, estes últimos com uma racionalidade distinta das demais categorias de produtores. A exposição de Lênin tratava do desenvolvimento da agricultura camponesa sob a ótica da divisão social do trabalho, da penetração das mercadorias e do processo de proletarianização, este último muito apoiado nas teorias de Marx. Surgiam, em sua análise, os camponeses ricos e pobres. Sobre os últimos Lênin expunha:

Em toda a sociedade capitalista, a existência de pequenos camponeses se explica não pela superioridade técnica da pequena produção agrícola, mas pelo fato de que eles reduzem as suas necessidades a um nível inferior ao dos operários assalariados e se exaurem no trabalho incomparavelmente mais que estes últimos (LENIN, 1985, p.7)

De forma sintetizada, Lênin, compreendia que a mercantilização dos processos agricultáveis ocasionaria um processo de evolução social, culminando no aparecimento de subclasses: de um lado, os proletários rurais e, de outro, um campesinato burguês, economicamente mais favorecido em função utilização da força de trabalho assalariada.

O velho campesinato não está apenas se “diferenciando”; ele está sendo totalmente dissolvido, está deixando de existir, deslocado por tipos de população rural totalmente novos, por tipos que constituem a base da sociedade na qual dominam a economia mercantil e a produção capitalista.

Estes tipos são a burguesia rural (pequena burguesia, principalmente) e o proletariado rural, a classe dos produtores de mercadorias na agricultura e a classe dos trabalhadores agrícolas assalariados. (LÊNIN, 1985, p. 77)

A assertiva de Lênin está justamente em discutir a penetração capitalista no campesinato e a existência internamente, de uma contradição de classes⁵. Entretanto, há um equívoco no pensamento de Lênin, pois as chances de sobrevivência da pequena unidade familiar eram maiores do que diziam as análises de Lênin e que, portanto, não haveria a dissolução desta como afirmava Lênin e também Marx. Vale destacar que Lênin vinculava a desintegração do campesinato com a formação do mercado interno no capitalismo, destacando que a teoria da agricultura fundada na organização do trabalho familiar seria um equívoco, pois estas unidades seriam transformadas, com a avanço do capital em unidades totalmente mercantis.

2.2 NOTA SOBRE KARL KAUTSKY: A TEORIA DA SUBORDINAÇÃO DA AGRICULTURA À INDÚSTRIA

De maneira sintetizada, um dos pontos centrais sobre agricultura capitalista para o autor, é a divisão progressiva do trabalho e o emprego de máquinas. Quanto mais o camponês se transformava em agricultor, ou quanto mais se completava a separação entre a indústria e a agricultura, mais depressa desaparecia aquela auto-suficiência, segurança e conforto da existência camponesa. “O camponês passa agora a depender do mercado que a ele se revelava mais caprichoso e imprevisível que o tempo” (KAUTSKI, 1980, p.40-41).

Contrariando as ideias de Chayanov (1974), o autor Karl Kautsky (1980), busca compreender os diversos elementos da agricultura sob o modo capitalista de produção a partir da teoria clássica marxista. Karl Kautsky, figura como um imponente teórico que se preocupou em realizar uma análise detalhada das leis do desenvolvimento do capitalismo no campo, sendo sua obra mais oponente *A Questão Agrária*⁶, publicada em sua primeira edição no ano de 1899.

⁵ Lênin priorizou a questão da desintegração do campesinato, utilizando a fundamentação marxista, afirmava que o camponês estava inteiramente subordinado ao mercado, ou seja, sua existência estava subordinada às contradições próprias de qualquer economia, pois “não há nenhum fenômeno econômico no campesinato que não apresente essa forma contraditória exclusivamente própria do sistema capitalista, isto é, que não traduza a luta e a divergência de interesses, não redunde em mais para uns e menos para outros” (LÊNIN, 1985, p. 113).

⁶ Cumpre salientar que essa obra foi produzida num contexto de amplas discussões dentro da social democracia alemã do final do século XIX, em que se debatia as propostas de transformação da sociedade e, particularmente, o papel reservado à agricultura e ao campesinato nesse processo. (ALMEIDA; PAULINO, 2000)

O ponto chave para este debate consiste na ideia da subordinação da agricultura a indústria, ideia apresentada por Marx em *Grande Indústria e Agricultura* contido no livro I de *O Capital*, já apresentada neste trabalho.

Apesar de Kautsky ter sido influenciado pelas obras de Marx, admite que as:

Deduções de Marx não podem ser transportadas para o domínio da agricultura, pois sua teoria do desenvolvimento, que pressupõe o crescimento da grande exploração, a proletarização das massas, e que deduz dessa evolução, como consequência necessária, o socialismo, só é clara para o domínio industrial, não para o domínio agrário. (CARNEIRO, 2009, p.60)

Mesmo que o modo de produção capitalista estivesse progressivamente dominando a sociedade, ele não representa a única forma de produção existente, pois haviam resquícios de modos de produção pré-capitalistas⁷.

Para o Kautsky, a classe camponesa figurava como um enigma dentro da proposta de construção do socialismo, caracterizando-os como superiores e também por sua inconstância política, justificando a dualidade de interesses ora com a burguesia, ora com o proletariado, criando dificuldades para encaixá-los em padrões definidos de comportamento e, por conseguinte, criando inconstâncias nas lutas políticas que se pretendia travar.

O capitalismo, ao penetrar no campo, promove a concentração de riqueza de maneira análoga como ocorre na indústria. O que Kautsky destaca em seus escritos, é de que existia uma proletarização das camadas mais pobres do campesinato e, um movimento entre pequena e grande propriedade, para o autor esse movimento acarretou a permanência das relações pré-capitalistas na Rússia perpetuando “ sua condição atrasada e semifeudal e a entrar a passagem para o socialismo, visto que este sistema só seria possível num país onde as forças de produção, sob as relações do capitalismo, estivessem completamente desenvolvidas” (KAUTSKI, 1985, p. 16).

Antes de empreender as pesquisas sobre a questão agrária [...] a minha concepção da evolução social era que a exploração camponesa se via ameaçada de um lado pela fragmentação, de outro, pela grande empresa [...] Os meus esforços me levaram, contra qualquer previsão, ao resultado de

⁷ Marx deu pouca importância ao campesinato, pois o considerou uma categoria residual, em caso de liquidação, que criava obstáculos à plena expansão do capitalismo. Como os camponeses se identificam com a propriedade privada em pequena escala, Marx afirma a incompatibilidade do campesinato com o capitalismo, pois sua tese central é a da universalização das relações de produção capitalista e a aniquilação das formas de produção parcelaria. Desta forma, defende a expansão das relações capitalistas no campo para liberar os camponeses da idiotez rural, os quais se tornariam proletários ou burgueses, em virtude de sua incapacidade produtiva e técnica. Esta expulsão, segundo o autor, seria condição necessária para o desenvolvimento capitalista na agricultura. (MARX, 1985, p.918-931 *apud* CARNEIRO, 2009, p. 60)

que[...] não deveríamos esperar, na agricultura, nem o fim da grande, nem o da pequena exploração. Tínhamos aqui, num dos pólos, a tendência universalmente justa para a proletarização. No outro pólo, verificávamos uma oscilação constante entre os progressos da pequena e os da grande exploração [...] Cheguei também ao resultado de que a agricultura não produz por si mesmo os elementos de que necessita para alcançar o socialismo, ao contrário, a agricultura independente da indústria, quer seja camponesa, quer seja capitalista, deixa cada vez mais de ter o seu papel na sociedade. A indústria subjuga a agricultura. Assim, a evolução industrial traça cada vez mais a lei da evolução agrícola. (KAUTSKY, 1985, p. 16).

Para exemplificar a subordinação da agricultura a indústria, cita como exemplo o caso de dinamarqueses suíços, demonstrando a forte presença da produção em escala industrial em detrimento da autonomia de produção camponesa. Deste modo, “ quando o camponês se torna fornecedor de uma fábrica estranha, ele deixa de ser senhor de sua exploração agrícola, se tornando um apêndice da exploração industrial, um operário parcial da fábrica:

O camponês, de dono de sua própria produção agrícola, converte-se, ele próprio, em um apêndice da produção industrial; tendo de submeter-se às demandas desta última, ele se transforma, em parte, em um operário [...] Que extensão tomaram certas explorações da indústria agrícola? É o que nos mostram, por exemplo, as empresas da casa Nestlé. Ela possuía na Suíça duas grandes fábricas para o preparo de leite condensado e uma fábrica para o preparo de farinha Láctea. Esta última, estabelecida em Vevey, trabalha diariamente 100.000 litros de leite, produto de 12.000 vacas, oriundos de 180 aldeias. 180 aldeias perderam a sua autonomia econômica e se tornaram caudatárias da casa Nestlé. Os seus habitantes ainda são, exteriormente, proprietários de suas terras, mas já não são camponeses livres. (KAUTSKY, 1985, p.256)

Kaustsky entendia, portanto, que a conquista do socialismo se daria pelas mãos do proletariado e, que a expansão da grande exploração capitalista era uma condição necessária, pois somente ela detinha a condição material para se chegar à cooperativa socialista.

A grande massa dos homens comuns não pode passar diretamente, em condições normais, da exploração artesanal ou camponesa à grande exploração cooperativa. A propriedade individual dos meios de produção a tanto se opõe [...] Não é por intermédio dos que possuem, mas do que não possuem, que se fará a passagem à produção cooperativa. Isto não quer dizer, contudo, que os camponeses só possam fazê-lo por um único meio, qual seja, o da transição pela fase temporária do proletariado, que devam ser necessariamente expropriados pelo capital, que a produção socialista seja impossível enquanto existirem. Nada menos exato. Significa, isto sim, que só o proletariado vitorioso poderá tomar uma iniciativa de tal envergadura e estabelecer as condições que permitam a passagem dos artesãos e camponeses – não apenas idealmente, como hoje, mas de fato – à grande produção cooperativa.(KAUTSKY, 1985, p.286)

Entretanto, ele enfatiza que o problema central no tocante a implantação do

cooperativismo pelos camponeses diz respeito à resistência que esses têm em trabalhar em conjunto. Kautsky (1980) comenta que os camponeses têm internalizada uma visão individualista para a gestão de suas propriedades, visto que historicamente o camponês aprendeu a ser o único administrador de suas terras o que torna difícil o mesmo aceitar a idéia de gerir de forma coletiva essas propriedades por meio do cooperativismo.

Podemos inferir que Kautsky (1980), mesmo seguindo a teoria clássica marxista, reconhece, a partir de seus estudos, que a pequena exploração não apresentava indícios de desaparecimento em muitos países pesquisados. Entretanto, o autor enfatiza a centralidade do trabalho acessório (assalariamento) e a mão de obra familiar e sua relação com a reprodução do campesinato. A partir disso, notamos que Kautsky (1980) não desvincula o campesinato das relações capitalistas de produção, reforçando uma análise pautada na similaridade entre a expansão do capitalismo na indústria e na agricultura.

Dessa forma, Kautsky (1980) compreende a questão agrária a partir das modificações nas relações de trabalho e de produção motivadas pela industrialização, sendo que a unidade de produção camponesa seria progressivamente substituída pelas empresas capitalistas, restando aos camponeses tornarem-se lavradores autônomos e assalariados.

a indústria constitui a mola não apenas da sua própria evolução, mas ainda da evolução agrícola. Vimos que foi a manufatura urbana que dissociou, no campo, a indústria e a agricultura, que fez do rural um lavrador puro, um produtor dependente dos caprichos do mercado, que criou a possibilidade de sua proletarização. (KAUTSKY, 1980, p. 321)

Para o autor, o desenvolvimento das forças produtivas levou a diferenciação técnica entre a grande e a pequena exploração, o que fortaleceu a aliança agricultura-indústria, que, por sua vez, reproduziu a separação entre a propriedade dos meios de produção e a propriedade da força de trabalho, ou seja, o domínio quase que absoluto do assalariamento. Porém, é importante afirmar que o autor não via esse processo como algo homogêneo, ou seja, ressaltava que em alguns lugares a indústria não estaria presente.

Por fim, o autor nos faz refletir sobre a importância do processo de transformação e, sobretudo desta subordinação da agricultura a indústria inferindo que:

Se se deseja estudar a questão agrária segundo o método de Marx, não se

deve equacionar apenas o problema de saber se a pequena exploração tem ou não futuro na agricultura. Deve-se, ao contrário, pesquisar todos as transformações experimentadas por esta última no decurso do regime de produção capitalista. Deve-se pesquisar se e como o capital se apodera da agricultura, revolucionando-a, subvertendo as antigas formas de produção e de propriedade, criando a necessidade novas formas (KAUTSKY, 1980, p.28).

Kautsky (1998) acreditava que essa “revolução” no meio rural partia do urbano. Sendo que, quanto maior fosse a dependência do agricultor, melhor resposta positiva o mercado obteria. Pode-se afirmar, dessa forma, que a articulação “rural-urbano” decorre, em grande parte, da ampliação na divisão social do trabalho estruturada do aparato tecnológico antes relativamente menos importante para as atividades agrícolas.

Os processos que compõem a agricultura se alteram, e uma atividade que por centenas de anos não obtinha progresso, tornou-se, em poucos decênios, a mais revolucionária de todas. Na mesma medida em que a revolução se processava, essa profissão que rotineiramente passava por herança, de pai para filho, evoluía e se transformava agora, em uma ciência, ou melhor dizendo, se transformava em um conjunto de ciências, cujo objeto e conclusões teóricas abrangem um campo em rápida expansão. O agricultor que não se encontra familiarizado com essas ciências, o simples ‘prático’ assiste perplexo a todas essas inovações, mas já não pode apegar-se à tradição, pois tornou-se impossível manter o sistema consagrado dos pais e dos avós (KAUTSKI, 1998).

Naquele momento, Kautsky (1998) observava que a incorporação tecnológica era economicamente viável em grandes propriedades e não em pequenas. Em relação ao volume de suas vendas, o grande comerciante não tem apenas despesas menores que o pequeno. Ele também vê e domina o mercado de forma diferente do pequeno.

Uma consequência dos modelos de gestão adotados, principalmente no âmbito da agricultura familiar é a diversificação da propriedade rural visando à composição de um leque de atividades que permitam a obtenção de renda, independentemente da sazonalidade inerente à agricultura. No momento em que Kautsky (1998) escrevia, havia uma forte tendência de paralisação da indústria doméstica, ou até mesmo de sua dissolução, diante das orientações impostas pelo mercado. Hoje se incentiva a agroindustrialização nas propriedades rurais como forma de agregação de valor ao que é ali produzido, o que não se dissocia, da mesma forma

como tratava o referido autor, de novas demandas do mercado.

Enfim, o desenvolvimento do mercado produz entre os pequenos camponeses a necessidade de um rendimento suplementar além daquele que lhe fornece o estabelecimento agrícola de sua propriedade. A área de plantio do pequeno produtor é excessivamente restrita e não permite a produção que exceda a demanda de sua própria família; dele não tem produtos agrícolas que possa levar ao mercado. A única mercadoria que lhe resta então para vender é a própria energia de trabalho, que excede a requerida temporariamente pelo próprio estabelecimento. Um dos modos de aproveitá-la é a sua transformação em trabalho assalariado, a serviço dos estabelecimentos agrícolas maiores. (KAUTSKI, 1998, p.43-44)

Uma das causas do aumento do processo de assalariamento, principalmente dos pequenos camponeses, encontra-se vinculada à melhoria na gestão das propriedades devido à tecnologia. Surge, como consequência natural “[...] uma progressiva divisão do trabalho dentro das próprias unidades de produção” (KAUTSKY, 1998, p.69). Nesse caso, é natural a tendência de ampliação dessa divisão tanto em pequenas quanto em grandes propriedades. Contudo, nas pequenas propriedades tais ajustes são mais difíceis porque o nível de renda normalmente é mais restrito. Nesse aprofundamento da divisão social do trabalho forçosamente aumenta a dependência do agricultor em relação ao comércio intermediário. Sendo assim: O camponês produz agora não somente na condição de industrial; como agricultor também já não produz pessoalmente tudo de que necessita para uso próprio. Vê-se obrigado, agora, a comprar mais ferramentas [mais caras do que antes] inclusive parte dos alimentos que consome, produtos que seu estabelecimento especializado não mais produz, ou não produz em quantidade suficiente (KAUTSKI, 1998, p.71)

2.3 O MANIFESTO CHAYANOVIANO: TEORIA DA DINÂMICA NÃO CAPITALISTA DA ECONOMIA CAMPONESA

O pensamento e obras do Russo Aleksander Vasilievich Chayanov – um agrônomo social – como se definia – são de fundamental importância para compor o debate entre os clássicos. Para Scheneider (2016, p.5) a obra de Chayanov, é “[...] extensa e ainda mal conhecida de boa parte dos leitores ocidentais. Seus primeiros livros foram escritos entre 1905 e 1924, quando travava com Lenin um intenso debate sobre o destino dos camponeses russos pós-revolução”.

Neste cenário agrário russo, o campesinato detinha a maioria da população rural, ignorada pelo programa agrário dos marxistas. Logo após a Revolução Russa de 1917, os bolcheviques, influenciados pelas teorias de Marx e representados por Lênin, propuseram a imediata expropriação das grandes propriedades e a nacionalização das terras, inclusive as dos camponeses. “Numa posição totalmente oposta, a Liga pela Reforma Agrária, representada por Chayanov, sugeriu a transferência de toda a terra às unidades camponesas” (HEYNIG, 1982, p. 128).

A Rússia pós-revolução era um caldeirão vívido de ideais em ebulição, onde perspectivas de mudança rural de grande projeção eram amplamente discutidas.

Chayanov apresentou três grandes inovadoras linhas de raciocínio sobre a agricultura camponesa: 1) uma teoria sobre a agricultura camponesa que incluía uma primeira tentativa de decifrar a dinâmica da unidade camponesa individualmente e da agricultura camponesa como um todo. Essa teoria em micronível foi associada a uma discussão mais geral (no nível macro) em que o “Estado isolado” (ou a “ilha”) era usado como metáfora, com um forte indicativo da importância da regulamentação cuidadosa do mercado internacional. Chayanov (1981) também desenvolveu uma visão utópica sobre como a agricultura camponesa poderia se desdobrar em sociedade próspera situada em algum ponto do futuro. Ele o fez anonimamente, usando o pseudônimo de “Ivan Kremnev”, em um romance de 1920 que descreve a saga do “Irmão Alexis Chayanov” (1976).

Um esboço do que ele chamava de “agronomia social”, que segundo muitos autores foi o ponto de partida da extensão rural e dos estudos sobre extensão. É também um esboço de uma agronomia que reconhece a centralidade das interações entre, e a transformação mútua de pessoas e natureza (em vez de enxergar a agricultura como algo governado unicamente pelas “leis da natureza”). 3) Uma teoria de cooperação vertical⁸ (ao contrário da cooperação horizontal imposta pela “coletivização” que se seguiu posteriormente), que é um exemplo preliminar da transição (PLOEG, 2016).

Uma das grandes questões defendidas pelo autor consistia na sobrevivência e reprodução da agricultura familiar camponesa. Apoiado nas teorias de Chayanov,

⁸ Refere-se à construção de cooperativas fortes, seja a montante ou a jusante da unidade camponesa. Do lado a montante, poderia haver cooperativas que produzem e entregam insumos (ex.: fertilizantes, máquinas, linhas de crédito) a propriedades camponesas. Do lado jusante, o processamento e a comercialização das diferentes produções das unidades camponesas. Tais cooperativas fornecem aos pequenos empreendimentos todos os benefícios dos grandes. (CHAYANOV, 1988, p.55)

Ploeg (2016) afirma que mais de cem anos depois: “a agricultura camponesa pode ir aonde o capital não pode” basicamente porque: a mecânica interna de funcionamento das unidades camponesas é diferente das unidades capitalistas. A agricultura camponesa se baseia sobre o trabalho não assalariado. O trabalho não é mobilizado através do mercado. É trabalho familiar: trabalho interno da propriedade, que provém da família.

Em defesa da existência da unidade familiar não capitalista para agricultura camponesa, o autor pondera sobre a concepção de lucratividade esperada por famílias camponesas, considerando que estas diferentemente das unidades capitalistas existem, na dualidade da satisfação das necessidades básicas familiares e obtenção de renda para sobrevivência familiar. Partindo da lógica interna da unidade produtiva familiar, baseada no trabalho do próprio produtor e de sua família:

Não conseguiremos progredir no pensamento econômico unicamente com as categorias capitalistas, pois uma área muito vasta da vida econômica (a maior parte da esfera de produção agrária) baseia-se, não em uma forma capitalista, mas numa forma inteiramente diferente, de unidade econômica familiar não assalariada. Esta unidade tem motivações muito específicas para a atividade econômica, bem como uma concepção bastante específica de lucratividade. (CHAYANOV, 1981, p.133-134)

Para Chyanov, o princípio básico da família camponesa, reside na satisfação das suas necessidades, concebida simultaneamente como uma unidade de produção e consumo. A partir da tríade, trabalho, terra e capital formam um conjunto indissociável de variáveis dependentes, estabelecidas num processo de equilíbrio entre o dispêndio de trabalho e as necessidades de consumo da unidade. A quantidade do produto do trabalho depende do tamanho e da composição da família trabalhadora e do grau de auto exploração (este prescrito pelas necessidades internas de consumo). O equilíbrio será afetado pelo tamanho da família, membros aptos ou não ao trabalho, e pela dimensão da terra, sujeita a alterações por herança, casamentos etc., a promover a diferenciação no espaço rural, denominado pelo autor de diferenciação demográfica.

A propriedade camponesa “existe dentro de uma economia dominada por relações capitalistas; está imersa na produção de mercadorias das quais é uma ínfima produtora, vendendo e comprando a preços fixados pelo capitalismo das mercadorias e o seu capital circulante pode depender de empréstimos bancários” (CHAYANOV, 1966, p. 222).

Chayanov (1974), pauta-se no conceito de se compreender a situação do campesinato e o seu processo de reprodução a partir de sua estruturação interna. O autor teve uma análise da estrutura produtiva da unidade de exploração econômica camponesa, no contexto da Revolução Russa, tendo como base os dados da realidade dos campos russos. Isso significa que ele reconhece a heterogeneidade do campesinato e entende sua essência a partir da relação de trabalho familiar.

Nuestra tarea es el análisis de la organización de la actividad económica de la familia campesina, una familia que no contrata fuerza de trabajo exterior, que tiene una cierta extensión de tierra disponible, sus propios medios de producción y que a veces se ve obligado a emplear parte de su fuerza de trabajo en oficios rurales no agrícolas. (CHAYANOV, 1974, p. 44).

Para o autor, o camponês é como um sujeito histórico que organiza sua propriedade essencialmente com a mão-de-obra da família e com seus próprios meios de produção, ou seja, Chayanov (1974) elege a relação de trabalho familiar como a essência da organização camponesa, destacando, por conseguinte, a composição e o tamanho da família na determinação geral das atividades produtivas camponesas. Isso significa que a composição da família e sua dinâmica etária determinariam a equação consumidores/trabalhadores, o que, por sua vez, determinaria o grau e a intensidade do trabalho despendido para a satisfação das necessidades de consumo do conjunto familiar. Porém, às vezes o aumento das necessidades de consumo não se encontra diretamente relacionado ao número de consumidores; ele pode estar ligado a estímulos externos (mercado).

Dessa forma, podemos afirmar que para Chayanov a família camponesa visa unicamente atingir o equilíbrio entre a penosidade de seu trabalho e a satisfação de suas necessidades, tendo como objetivo garantir sua reprodução enquanto sujeito histórico. Sua abordagem valoriza a organização familiar a partir de sua estruturação interna e de sua heterogeneidade. Podemos afirmar que, implicitamente em sua análise, o autor defende que mesmo com a progressiva generalização das relações tipicamente capitalistas de produção o campesinato guardaria em sua estrutura as singularidades que constituem a sua essência. Dessa maneira, Chayanov propõe uma análise do campesinato por dentro do campesinato, negando, conseqüentemente, a teoria clássica marxista.

2.4 O DEBATE ENTRE OS CLÁSSICOS

A partir da leitura dos teóricos do marxismo, pode-se inferir que estes acreditavam em uma universalização das relações de produção capitalistas no espaço agrário, e que buscavam a constituição de uma classe política operária, condição essencial para implantação do socialismo. Entretanto, na concepção dos autores desse pensamento, o camponês constituía um entrave à formação da classe desejada, pois criava obstáculos ao pleno desenvolvimento do capitalismo no campo.

Todas as obras⁹ que tinham como norte a teoria marxista, não oferecem um robusta contribuição no que tange a produção familiar camponesa, pois apontaram para um destino trágico do camponês.

Para fins didáticos apresentaremos um debate desses autores a partir de uma divisão entre os paradigmas. O primeiro, do capitalismo agrário, apresenta um rol variado de teóricos que acreditam que o único futuro para o campesinato está na metamorfose do camponês em agricultor familiar.

2.4.1 Elementos para análise do capitalismo agrário

Dentre as obras que apresentam elementos deste paradigma, estão, os escritos de Lênin (1899/1985) e (1918/1980) e Kaustsky (1986) por serem iniciais, contendo elementos fundamentais para compreender o desenvolvimento da agricultura no capitalismo.

Lênin (1899/1985) ao discutir o desenvolvimento do capitalismo na Rússia e nos Estados Unidos, elucida o processo de exploração e posterior destruição do campesinato resultando na eliminação do camponês, que se justifica pelo avanço capitalista, pois, o capital encontra as mais diversas formas de propriedade medieval e patriarcal da terra: a propriedade feudal, a de clã, a comunal, a estatal. “O capital faz pesar seu jugo sobre todas estas formas de propriedade fundiária empregando uma variedade de meios e métodos” (LÊNIN, 1980, p. 7).

Adiante, Lênin (1980) persiste na ideia de que o trabalho familiar inexistente no campesinato, sendo uma ilusão pois, tudo acaba sendo cooptado pelo capital:

A expressão fundada no trabalho familiar é um termo vago, uma frase declamatória sem qualquer conteúdo, que contribui para confundir as mais

⁹ Entretanto, devem ser compreendidas no âmbito do contexto histórico e político da Rússia do final do século XIX, cujos teóricos estavam engajados nas várias lutas políticas acerca do papel do campesinato no seio da implantação do socialismo. Abramovay (1998) já chamou atenção para esta observação.(PATRÍCIO, 2009)

diversas formas sociais da economia, beneficiando apenas a burguesia. Essa expressão induz ao erro, ilude o público, levando-o a acreditar na não existência de trabalho assalariado. (LÊNIN, 1980. p. 18).

Para Kautsky (1986) compreende a reprodução do campesinato enquanto resultante do processo de auto exploração que se aproxima da barbárie. A presença do camponês no campo significava o atraso econômico e social presente neste cenário. O camponês ainda se mantinha ligado ao seu pedaço de terra, representa, assim um vestígio de um modo de produção próprio de épocas passadas:

Em geral sempre desconfiado, o seria em particular diante da organização, porque as condições atuais de seu trabalho e de sua vida o isolam ainda mais do que o artesão, desenvolvendo menos que neste as virtudes sociais. (KAUTSKY, 1986, p. 148).

Kautsky, assim como os teóricos deste paradigma, compreendiam que o seu fim está próximo, pois a essência do desenvolvimento do capitalismo no campo consiste na produção de duas classes sociais antagônicas: proletariado e burguesia.

Neste sentido, apresenta-se uma proposta de implantação do socialismo através da instalação das cooperativas, transformando o camponês em um determinado tipo de proletariado. Assim:

Depois que as cooperativas socialistas tenham demonstrado a sua vitalidade, que hajam desaparecido os riscos ainda hoje inerentes a qualquer empresa econômica, o camponês poderá perder o medo de proletarizar-se pelo abandono de seus bens, reconhecendo que a propriedade individual dos meios de produção só representa um obstáculo a nos varar o caminho de uma forma superior de exploração, obstáculo de que se desembaraçará com prazer. (KAUTSKY, 1986, p.149).

Desta forma, a produção científica de Kautsky pertence a esse arcabouço teórico marxista para o qual os camponeses não se constituíam como sujeitos políticos que pudessem contribuir na construção da sociedade socialista por estarem destituídos de conteúdo revolucionário quer em suas concepções, quer em suas manifestações (FELÍCIO, 2006).

2.4.2 Paradigma da questão agrária

Para os defensores deste paradigma, a luta pela terra e pela reforma agrária é compreendida como mecanismo fundamental para criação e recriação do campesinato. Dentre as obras apresentadas, destacamos os escritos de Chayanov (1974) pelas contribuições que trazem na compreensão do desenvolvimento da

agricultura no capitalismo.

A centralidade a obra chayanoviana está na compreensão da unidade doméstica camponesa e sua exploração agrícola. Chayanov (1974) avalia as relações entre a terra, o capital e a família, a circulação do capital na unidade econômica campesina da Rússia (1890- 1905). A família ganha seu sustento com o trabalho na terra, ainda que seus trabalhadores possam desenvolver-se em outros setores que não o agrário como o artesanato e comercial (FELÍCIO, 2006). É a unidade doméstica de exploração camponesa na qual não exista a força de trabalho assalariada e por isso mesmo difere da unidade de exploração capitalista.

O autor analisa as relações entre terra, capital e família e as consequências que, para a economia nacional, surgem da natureza desta unidade econômica campesina. Além disso, o autor cria conceitos e concepções excessivamente ambíguas: unir na pessoa do camponês o capitalista e o proletário. As contribuições de Chayanov para o estudo da questão agrária são indispensáveis devido a sua originalidade. O foco de estudo está na análise minuciosa da unidade econômica campesina, analisando a força de trabalho camponesa como atividade econômica da família no campo e não a produção deste campo (FELÍCIO, 2006)

Caminhando para uma análise brasileira, o movimento dos camponeses no Brasil constitui-se em uma tentativa de resgate da condição de camponês autônomo frente à expropriação representada pelos posseiros e sua luta contra os grileiros. É a luta dos camponeses parceiros ou moradores contra a expropriação completa no seio do latifúndio, que os transformava em trabalhadores assalariados (FELÍCIO, 2006).

Nesse contexto, a luta pela terra está assentada no processo contraditório de desenvolvimento do capital que, ao mesmo tempo em que expropria, abre possibilidade histórica do retorno a terra, a partir de políticas agrárias de regularização fundiária. Esses dados proporcionam compreender os conflitos fundiários constantes no Brasil como parte de uma luta histórica, que, com mais intensidade nos 80 e 90, têm assumido novas características, em virtude das transformações recentes no campo brasileiro.

As obras do geógrafo, Bernardo Mançano Fernandes, apresentam uma reflexão sobre a (re)criação do campesinato, para o autor esse processo se dá através da luta pela terra e pela reforma agrária, quando as famílias camponesas organizadas ocupam o território do latifúndio num processo de espacialização e territorialização.

Logo, é no interior desse processo desigual que se desenvolvem a exploração econômica, a exclusão cultural e a dominação política, gerando os conflitos e as mais diversas formas de resistência. No interior desse processo formam-se diferentes movimentos sociais que inauguram novas situações, desenvolvem outros processos. (FERNANDES, 1996, p. 25).

Sobre o surgimento desses movimentos, Fernandes (1999) acredita que as raízes de um desses movimentos sociais do campo, o Movimento Sem-Terra (MST), iniciado no Sul (do Brasil), está ligado a histórica concentração de camponeses, já do ponto de vista ideológico, pelo trabalho desenvolvido pela Igreja Católica e Luterana e do ponto de vista político pelo processo de democratização do país.

Aprofundou suas reflexões analisando as diferentes ações nos últimos vinte e cinco anos da existência do MST que se encontra organizado em vinte e dois estados do Brasil. Suas principais ações são: ocupação, trabalho de base, acampamento, negociação política, organicidade, espacialização e territorialização. A ocupação é uma realidade determinadora, é espaço/tempo que estabelece uma cisão entre latifúndio e assentamento e entre o passado e o futuro. Nesse sentido, para os sem-terra a ocupação, como espaço de luta e resistência, representa a fronteira entre o sonho e a realidade, que é construída no enfrentamento cotidiano com os latifundiários e o Estado (FERNANDES, 2000, p.19).

Segundo Amin (1977) considera três momentos distintos da agricultura: a) a etapa do mercantilismo do século XV ao século XIX, caracterizada por uma primeira transformação da agricultura, sua mercantilização e a desagregação das relações de produção feudais; b) o século XIX, caracterizado pela realização do modo de produção na indústria; c) finalmente no século XX, a “industrialização” da agricultura¹⁰.

Na trajetória apresentada pelo autor, acrescenta que

As relações de produção capitalistas apareceram inicialmente na vida rural, mas foram limitadas pela resistência, pela manutenção do modo de produção feudal; Em seguida, estas relações se transportam para o campo de atividades novas, a indústria urbana, onde assumem forma definitiva e abandonam a agricultura; enfim, apropriam-se de toda a vida social e integram a agricultura de forma tal e muito mais profunda. Esse movimento

¹⁰ Sobre a terceira fase, relacionada ao que Amin (1977) denomina “industrialização da agricultura”, o autor afirma: A terceira fase inicia-se com a industrialização da agricultura que, sobretudo, fornecerá mais produtos à cidade e receberá em troca não apenas produtos manufaturados de consumo, mas os insumos (adubos, equipamentos, energia, etc.). Esta fase torna-se particularmente variada em suas formas de expressão, porque se manifesta a partir do momento em que o sistema mundial está constituído sob o bastão do capital monopolista. A redução da renda é obtida, pois, pela modificação das alianças de classe internas e externas. Tornamos a encontrar aqui a integração da agricultura de periferia e o seu domínio pelo capitalismo, mas convém, antes de abordar essa questão decisiva, examinar os debates que agitaram o movimento socialista no que concerne ao desenvolvimento do capitalismo na agricultura, debates onde impõem-se os nomes de Kautsky e Lênin.

oscilante caracteriza a história das relações do capitalismo com a agricultura nas formações capitalistas centrais. Veremos que não acontece o mesmo com as formações capitalistas periféricas (AMIN, 1977, p.21).

A partir destas problematizações trazidas até aqui infere-se que o grande debate que emerge entre intelectuais atuais sobre o rural, constitui-se em diferentes concepções teóricas sobre o desenvolvimento do capitalismo no campo, dentre elas se destacam dois paradigmas a saber: o do capitalismo agrário e o da questão agrária¹¹.

Nas palavras de Lênin (1983, p.6) “[...] Kautsky analisa as ‘tendências fundamentais’ da evolução capitalista na agricultura e examina os diversos fenômenos da agricultura contemporânea como ‘manifestações particulares’ de um único processo geral”. Desse modo, o que caracteriza a agricultura capitalista na interpretação desse autor é a divisão progressiva do trabalho e o emprego de máquinas.

De modo geral, todos os autores que analisam a “questão agrária” concordam que há um processo de intensificação das relações capitalistas de produção na agricultura. Contudo, há divergências no entendimento desse processo. Essas divergências foram e são construídas historicamente por pensadores vinculados a uma determinada concepção teórica, política e metodológica. Essas linhas revelam formas distintas de se entender o campesinato.

A partir da análise de Alexander Chayanov e Karl Kautsky, compreendemos acreditamos que ambos paradigmas estruturais da “questão agrária” foram revelados, sendo que no primeiro o campesinato é analisado, em sua essência, a partir de sua particularidade histórica e política, destacando seus mecanismos de reprodução enquanto sujeito histórico a partir de sua estruturação interna; já no segundo o camponês é entendido como um sujeito histórico descontextualizado do modo capitalista de produção, que estaria, em sua grande maioria, sendo suprimido em decorrência da generalização das relações tipicamente capitalistas, que se reproduziria na agricultura da mesma forma que na indústria

As obras de Chayanov, contribuíram principalmente no que diz respeito à dinâmica interna da produção camponesa. Contudo, por si só, não são capazes de explicar o contexto latino americano camponês, principalmente daquela que atualmente se atrela ao mercado.

¹¹ Os camponeses, os agricultores familiares: paradigmas em questão (FELÍCIO, 2006).

A compreensão da questão agrária brasileira perpassa, sem sombra de dúvidas o debate entre os clássicos. Entretanto, há inúmeras formas para analisar e estudar a questão agrária no geral e no Brasil, o caso brasileiro possui particularidades históricas específicas que serão trabalhadas no próximo capítulo. É importante compreender os teóricos clássicos para posteriormente aprofundar o debate, perpassando o contexto latino americano chegando até essas particularidades da economia política e história da questão agrária brasileira.

A reflexão a partir destes questionamentos nos leva a apresentar um rural que ganha destaque no cenário econômico, apresentando-se como fundamental para o fortalecimento da economia brasileira. Mesmo enquanto peça fundamental no desenvolvimento econômico, há uma dificuldade tanto no âmbito acadêmico quanto nos espaços institucionais de discutir políticas públicas para o território rural. Portanto, é relevante para esta pesquisa discutir a presença do estado brasileiro no tocante às políticas públicas para população do campo, assumindo o compromisso teórico de estabelecer as contradições existentes nestes espaços.

O território rural não está dissociado de traços sociais, políticos e econômicos de uma sociedade capitalista em crise estrutural, da mundialização do capital, de tempos de capital fetiche e de constante transformação das relações sociais e das de produção. Percebe-se efeitos diretos e indiretos no modo de vida e de trabalho rural, na sociabilidade e principalmente no cotidiano da classe trabalhadora rural (LUSA, 2012).

3 CONTINGÊNCIAS HISTÓRICAS DA PRODUÇÃO AGRÁRIA e *PLANTATIONS* NO BRASIL

Ao analisar a questão agrária sob a égide de teorias clássicas, somos tentados a deixar de lado as circunstâncias particulares que condicionam o sistema econômico de um país em específico. Entretanto, apesar destas teorias se mostrarem úteis para compreender de forma circular o processo de acumulação e crescimento econômico de países onde o capitalismo se estruturou de forma majestosa, contribuem menos para uma análise econômica/política de explicações e tendências históricas específicas, como por exemplo o caso do Brasil.

De acordo com Caio Prado Júnior:

O não-historicismo e a subestimação da especificidade histórica dos países subdesenvolvidos tornam a teoria ortodoxa incapaz de avaliar as circunstâncias peculiares que em cada lugar ou categoria sócio-econômica, condicionam as inversões e dão a medida de sua fecundidade e capacidade de determinar um processo auto-estimulante de crescimento que é o que se procura realizar. (PRADO JUNIOR, 1972, p.24)

Uma abordagem que vincule a história econômica e o desenvolvimento econômico de um país, pode se apresentar mais bem compreendida através de uma perspectiva histórica. Assim, a incumbência deste capítulo é apresentar uma síntese dos acontecimentos sócio históricos que demarcaram a história agrária do Brasil. É justamente este recorte do “agrário” que trará um aporte teórico para sustentarmos o objeto deste estudo. Assim, reconhecendo que a literatura de clássicos brasileiros da questão agrária é uma temática amplamente discutida em meio acadêmico, em especial no campo da sociologia, compreende-se necessário para este estudo, realizar uma releitura e um debate enxuto, mas não livre do compromisso teórico denso a se fazer.

A partir disso, apresentaremos as contingências históricas da produção agrária brasileira, tendo no primeiro subitem os 2 (dois) principais ciclos econômicos ocorridos no Brasil: o ciclo do açúcar e do café, cada plantation com a sua forma de valoração da terra e da agricultura.

No caso do Brasil, Gilberto Freyre, Sergio Buarque de Holanda e Caio Prado Junior, para apenas remeter o olhar a ensaios formativos, destinaram grande parte de suas obras clássicas para discutir as *plantations*, inclusive posicionando-as como elemento estruturante da sociedade colonial e como fator de origem de grande parte

de suas mazelas. (MORES; KLANOVICZ, 2012)

Avançamos no debate ao considerar primordial o momento histórico da promulgação da Lei de Terras (1822 -1850), momento ímpar no Brasil imperial, consistindo em uma imensa transformação no que tange as legislações sobre propriedade privada no Brasil, legitimando um agrário conservador, pelo qual não se questionam um dos fundamentos centrais da sociedade burguesa, a propriedade privada da terra.

Por fim, será apresentado um panorama da influência da modernização conservadora da agricultura brasileira entre as décadas de 1960 a 1970, para o delinear de políticas públicas e sociais. Por considerar a extensão rural uma política pública que se aproxima em diversos aspectos da população rural, tornar-se mister apresentar a influência desta modernização conservadora e suas contradições para construção da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), posterior Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural(PNATER) e suas bases ideológicas e epistemológicas.

3.1 O CICLO DO AÇÚCAR: CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS DA PLANTATION

O açúcar era considerado um elemento com caráter medicinal em toda Europa já no século XVIII. Do ponto de vista da gastronomia, o açúcar passava a ser considerado um elemento primordial para tornar os alimentos saborosos e sofisticados. Os portugueses já possuíam uma pequena produção em seu território, mas preocuparam-se naquele contexto, em promover o povoamento e tornar o território brasileiro lucrativo. O cultivo da cana-de-açúcar, ocorreu principalmente nas regiões litorâneas, tendo a região nordeste, condições climáticas e um solo mais produtivo que as demais regiões. O sistema de plantio da cana-de-açúcar era organizado na forma de *plantation*¹², sendo esta cultivada em grandes latifúndios, com a forma de plantio direto em monocultura, àquela que ocasiona, na maioria das

O é utilizado na língua inglesa, supõe, para o seu desenvolvimento, o fechamento dos recursos (terra e mão de obra), parecendo, portanto, excluir a existência de um campesinato livre, isto é, de trabalhadores agrícolas que têm acesso direto à terra, dela extraindo, mediante o trabalho familiar, o produto de sua subsistência. No entanto, como a literatura o assinala e como pudemos observar em pesquisas realizadas anteriormente, sempre existiu um campesinato ligado a plantation e a ela subordinado: as transformações da plantation nordestina, se por um lado provocaram a proletarianização de grande parte dos seus trabalhadores, deram origem ao mesmo tempo, pelo mesmo movimento, ao surgimento de novas gerações camponesas. Porém, a expansão desse campesinato que surgiu nessas condições tem limites que o afetam na sua própria reprodução (GARCIA; HEREDIA, 1980, p.267).

vezes a degradação rápida do solo, utilizando-se de mão de obra escrava, e sua produção estritamente voltada à exportação.

Com domínio da coroa portuguesa, na segunda metade do século XVII a vinda da emigração portuguesa para o Brasil iria assumir proporções tais que ameaçava despovoar regiões na pátria mãe. Neste contexto, é crescente a indústria açucareira, especialmente no nordeste brasileiro (CINTRA, 1977, p.29).

Do ponto de vista econômico, o engenho era considerado o centro do setor açucareiro. “Era a fábrica, com as plantações de cana-de-açúcar a ela vinculadas; necessitava de grandes investimentos em equipamento e escravos (habitualmente de 80 a 100 escravos) e era de propriedade dos ricos senhores de terras” (CINTRA, 1977, p.29).

A população livre dos colonos portugueses concentrava-se nos centros urbanos ou, então, nos setores produtores de gado ou de subsistência. Muito poucos estavam diretamente empregados nas atividades produtoras de açúcar. Outras atividades como, por exemplo, a criação de gados não teve tamanha força para movimentar a economia a um processo contínuo de crescimento.

As estimativas da população do Brasil para os séculos XVI e XVII atualmente consideradas válidas são baseadas nos dados apresentados por Roberto Simonsen a partir de cálculos elaborados por Félix Contreiras Rodrigues. Para 1690, contudo, Simonsen diverge um pouco de sua fonte e apresenta uma média entre os números propostos por Contreiras Rodrigues para 1660 (184 mil) e 1700 (300 mil), isto é, 242 mil habitantes (CARRARA, 2014, p.2).

Para os valores da população de origem africana, considerava-se o volume de escravos importados anualmente:

Essa importação, por sua vez, era determinada pelo vigor da economia do açúcar de modo particular. As cifras disponíveis de escravos desembarcados ao longo do século XVIII mostram uma fase de alta entre meados da década de 1630 e meados da década de 1640, seguida de retração até a década de 1680, quando se observa novamente crescimento das importações de africanos (...) A partir de 1697, contudo, nota-se claramente uma aceleração na tendência de alta, agora explicada pela entrada em cena da produção aurífera. (CARRARA, 2014, p. 3).

De fato, os senhores de terras concentravam a maior parte da renda, isso lhes permitia um elevado nível de consumo, artigos de luxo vindos da Europa eram adquiridos quando o ciclo de açúcar estava em seu ápice. Não havia naquele cenário, outra atividade agrícola que gerasse tanta exploração de capital humano e tanto lucro aos senhores de engenho.

Também se pode avaliar o grau da fraqueza do mercado pelas estimativas de Furtado de que menos de 2 % da renda produzida no setor açucareiro eram pagos a assalariados e que cerca de 3 % eram despendidos na compra de outros insumos que não escravos, tais como animais de carga e lenha. Vemos, por conseguinte, que somente cerca de 5% do valor bruto do açúcar constituíam o que deveria ser uma fonte principal de encadeamentos renda-consumo, ao passo que a porcentagem restante era principalmente canalizada para mercados exteriores, diretamente através de pagamentos feitos a fatores externos ou indiretamente pelas importações de artigos de luxo (CINTRA, 1977, p.31).

Uma característica da economia açucareira no Brasil diz respeito ao trabalho escravo que não dependia diretamente da economia, de modo que quando as forças de mercado obrigavam a reduzir a produção, os donos do engenho utilizavam a mão de obra escrava para benfeitorias na propriedade. Assim, os prejuízos para o proprietário de escravos reduziam-se, e para, além disso, a estrutura tendia a reduzir a elasticidade preço da oferta do setor açucareiro.

Durante a maior parte do século XVII, até o início de um novo ciclo econômico em Minas Gerais- o ciclo do ouro- o grande proprietário de plantação continuou como uma única força de poder na região, apesar dos esforços crescentes por parte da administração colonial. Economicamente, a aristocracia do açúcar também conseguia manter sua esmagadora supremacia sobre a burguesia comerciante. Já se argumentou que a revolta patricária contra a ocupação holandesa foi motivada pela crescente influência da cidade comerciante de Recife sob o regime holandês. O fato, porém, é que somente – timidamente -, no Nordeste, concomitante com o declínio de importância no setor açucareiro, e com mais vigor nas regiões em que se havia descoberto ouro. (CINTRA, 1977, p.33)

Os engenhos eram unidades produtivas que estruturaram boa parte da sociedade colonial. Desta forma, eram instalados em latifúndios concedidos pelo império português por meio de sesmaria. No que se refere a mão-de-obra, era utilizada predominantemente a escravagista.

Em um primeiro momento, entre o século XVI e o início do XVII, os indígenas foram utilizados como mão de obra escrava. Contudo, uma série de problemas começou a se colocar frente à escravização indígena. Os primeiros contatos com diferentes povos nativos e complicações como epidemias e choques culturais dificultavam o apresamento desses povos. Ao mesmo tempo, os jesuítas, que chegaram em missão à colônia brasileira em meados do século XVI, passaram a se opor à utilização dos índios para trabalhos forçados.

Diante dessas dificuldades, o tráfico negreiro possibilitou a substituição da mão de obra indígena pelos africanos escravizados. A escravidão africana, os

latifúndios e a monocultura de exportação passaram a ser as bases do sistema de plantation.

Segundo Furtado (1981), o sistema de capitalização e renda da *plantation* era de um total de 120 engenhos, produziam um capital de 1,8 milhões, obtendo 15 mil cativos no setor açucareiro. Chegando a atingir 2,5 milhões no final do século XVI com renda líquida exportada de 1,5 milhões, sendo, portanto, considerada uma renda elevada para colônia.

É de total conhecimento a importância dos holandeses no ciclo da cana no Brasil. Destacamos dois motivos centrais: primeiro, pelos empréstimos fornecidos para que os portugueses cultivassem a cana na América Espanhola, segundo, por que compravam a maior parte da matéria-prima, refinavam e vendiam o açúcar (CINTRA, 1977).

Quando, em meados do século XVII, foram expulsos do litoral do nordeste brasileiro e, depois de algumas tentativas frustradas de invadir o Brasil, os Holandeses conquistam a região do Caribe. É nesse momento que começam a plantar sua própria cana-de-açúcar e, entre os anos de 1680 e 1700, param de comprar a cana dos portugueses.

Passaram, então a controlar o transporte e comércio do produto e dominaram o mercado consumidor europeu, levando à crise do ciclo da cana-de-açúcar no Brasil. O estopim da produção açucareira veio com a descoberta do ouro no final do Século XVII, a economia passou a se voltar para a extração do minério, principalmente na região de Minas Gerais.

3.2 MODERNIZAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÔMICO: O CICLO DO CAFÉ NO BRASIL

O século XIX foi um período importante para o desenvolvimento do Brasil enquanto nação unificada, integrada e independente. Após três séculos de subordinação, tanto política quanto econômica à Europa, o país deu uma nova guinada e buscou desenvolver a economia com vistas a estear sua própria população. Isto foi viável por meio de um fortalecimento e integração do Brasil na economia mundial capitalista, de forma independente.

Eis, que surge, um produto que se tornaria uma das *plantations* mais importantes para o Brasil, o café. Esse ciclo se não impulsionou a nossa industrialização certamente centralizou ao seu redor as pré-condições (como

acumulação de capital, atividades comerciais internas mais conectadas etc.) que esse processo de modernização econômica demanda. Afinal, acreditava-se que fosse preciso acumular capital para que existir um salto rumo à industrialização. A relevância do café não se restringe a um aspecto cultural, como o nosso cafézinho diário: ela vai além, fazendo-se presente inclusive na transformação de nossa economia agrária em uma economia capitalista à medida que a expansão cafeeira está relacionada de alguma forma à incipiente industrialização.

Atualmente, o consumo mundial de café está na casa de um bilhão e seiscentos milhões de copos por dia, sendo um dos principais produtos no mercado mundial e com grande maioria dos consumidores que não vivem em países que produzem esse líquido. No início do século XIX, podemos considerar que a expansão do mercado do café fez com que ele fosse a primeira commodity tropical a se tornar realmente global, ligando os consumidores na Europa e América do Norte, com os produtores na África, Ásia e América Latina (KLANOVICZ; MORES, 2017).

O cafeeiro (*Coffea Arábica*), é uma planta nativa do continente africano, chegou ao Brasil no século XVIII e teve uma grande expansão durante os séculos XIX e XX, e desde então, tem um importante papel para o desenvolvimento de diferentes dinâmicas na sociedade brasileira. As temáticas apresentadas pela historiografia brasileira sobre os processos agrários, por muitas vezes, se desenvolvem no espaço da cafeicultura, vejamos: a escravidão em áreas de plantação de café, a imigração para substituir esta escravidão, as relações de trabalho, a industrialização realizada por meio dos lucros obtidos com a venda do café ou ainda as variações econômicas do preço do café em determinado período.

Entretanto, ainda são poucos os que consideram a lavoura cafeeira e as suas dinâmicas como objeto de estudo e principalmente se adentrarmos na esfera ambiental. Em relação à espacialização destes estudos, a grande maioria ocorre em relação a cafeicultura em São Paulo, seguidos do Rio de Janeiro e posteriormente por Minas Gerais e Espírito Santo. É interessante considerar que segundo Martins, basicamente não existem estudos sobre a cafeicultura no Paraná, mesmo sendo entre o período do início da década de 1960 até a metade de 1975, um dos principais produtores de café no mundo. (KLANOVICZ; MORES, 2017, p. 28).

Apesar de o café ser consumido na Europa desde o ano de 1650, tornou-se uma bebida popular naquele continente entre os anos de 1710 e 1750, o que estimulou a sua cultura, principalmente, nas possessões francesas do Caribe, onde o Haiti tornou-se o principal produtor do mundo (FURTADO, 1981, p. 115). No Brasil, o café é muito especial para a história, uma vez que considerado o maior gerador de riquezas

e um dos produtos mais importantes. Ele é capaz de demonstrar todo o desenvolvimento do país a partir de sua própria história, ou seja, sua origem, plantio, comercialização e sucesso no exterior.

Foi nos primeiros cinquenta anos do século XIX que o Brasil preparou o terreno para outra produção agrícola, esta que seria a mais imponente para o setor econômico. “As cinco décadas seguintes, cujas características iriam continuar em boa parte do século XX, marcaram o início da evolução do Brasil de hoje” (CINTRA, p. 59). Em meio a todo desse novo ciclo, a Europa passa por um período de mudanças importantes, a explosão da Revolução Industrial.

As transformações institucionais, sociais e políticas que estavam tendo lugar na Inglaterra desde o século XVI, possibilitaram a utilização, no domínio econômico, dos grandes progressos conseguidos nas ciências exatas. Tais avanços foram incorporados em novos processos tecnológicos de produção que, justamente com grande acumulação de capital, resultaram na crescente importância dos produtos manufaturados, em geral, e dos bens de capital em particular. Acresce a isso o progresso nos sistemas de transporte aumentou consideravelmente a faixa de mercado de produtos agrícolas e manufaturados. (CINTRA, 1977, p. 59).

Com a chegada da corte portuguesa ao Brasil e a assinatura da Carta Régia¹³ (1808) inicia-se uma nova era na história econômica brasileira. Desde então, o país começou a formular suas próprias políticas de acordo com seus objetivos, apesar de que, estaria sujeito às políticas de outros países.

Internamente, os ideais de livre comércio foram adotados com a mesma espontaneidade. Um levantamento feito no Brasil em 1807, pelo governador da Bahia, Conde da Barca, revelou claramente que as classes empresariais brasileiras consideravam o livre comércio como a melhor política possível. De fato, para um país que sempre teve seus pés e mãos atados por interesses metropolitanos, era desejável uma política econômica liberal. Devemos notar, porém, que no Brasil as motivações para a adoção da doutrina do livre comércio orientavam-se para o setor agrícola (CINTRA, 1977).

As profundas transformações no setor cafeeiro observadas a partir da segunda metade do século XIX sinalizam de alguma maneira que a economia e a sociedade do país iniciaram seu processo rumo ao capitalismo. Desse modo, tanto a

¹³ A assinatura da Carta Régia e do decreto de 1º de abril de 1808 que (a) abria os portos brasileiros a “todas as ações amigas” (talvez devêssemos ler, ao invés, Inglaterra) e (b) abolia o Alvará de 1785 assinado pela mãe de D. João VI, D. Maria I, o qual proibia todas as atividades manufatureiras no Brasil, constituíram o coroamento da vitória dos ideais do *laissez-faire* no Brasil (CINTRA, 1977, p. 61).

expansão cafeeira quanto a industrialização seriam “estágios da transição capitalista no Brasil”. É nesse sentido que afirmamos ser o café um marco no processo histórico brasileiro de formação da economia nacional: ele está na origem e arraigado em nossa formação capitalista, o que explica tanto sua importância econômica quanto sua popularidade nos bares e cafés que cortam o país de norte a sul.

Para Celso Furtado (1981, p. 169) um dos maiores economistas brasileiros do século XX, “difícilmente um observador que estudasse a economia brasileira pela metade do século XIX chegaria a perceber a amplitude das transformações que nela se operariam no correr do meio século que se iniciava”. É com essa frase que se inicia um dos capítulos de seu célebre livro, *Formação Econômica do Brasil*, marco da História Econômica brasileira e referência até hoje nas universidades e faculdades dos melhores cursos de economia do país.

Para o nosso propósito, o encerto do vigésimo capítulo demonstra a preponderância do café na formação da economia brasileira à medida que as transformações às quais o autor faz referência recaem sobre o setor cafeeiro. Segundo Furtado, o Brasil até o momento não havia incorporado as técnicas de produção originadas na Revolução Industrial, o que impedia dinamizar a economia pelo mercado interno e, mais grave, empurrava naquele momento histórica atividade econômica para o comércio internacional de mercadorias, aprofundando os laços comerciais entre as antigas colônias e as velhas metrópoles.

Para esta tese, importa analisar a mão-de-obra utilizada nesta importante *plantation* brasileira. Para tanto, recorreremos ao trabalho de José de Souza Martins “O cativo da terra”, publicada pela primeira vez em 1979, onde analisa o processo de transição entre o trabalho escravo ao assalariamento das fazendas de café entre os anos de 1880-1914.

Nos anos de 1850 a 1960, o café foi o principal artigo de exportação de economia brasileira. Apresentando-se como uma economia agrária, de tipo colonial, foi o café, a mercadoria de principal e que marcou fortemente a organização social e política da sociedade brasileira, principalmente a sociedade do Sudeste do país. Martins (2013), destaca acontecimentos social e politicamente fundamentais: a extinção do tráfico negreiro, em 1850, a libertação progressiva dos escravos negros e a abolição da escravatura, em 1888, a proclamação da república em 1889, a industrialização, a partir dos anos 1880, e a revolução de 1930, que contribuiu para declínio de grandes fazendeiros de café.

Na compreensão do autor a economia do café, em expansão, não poderia depender de um escravismo em extinção, ainda que lenta. Neste contempo, o governo lança as políticas de imigração, que consistiu na vinda de agricultores estrangeiros, mais acentuada a partir de 1880, dirigida principalmente para a região cafeeira de São Paulo.

Entre 1877 e 1914, essa região recebeu 1.779.470 imigrantes, dos quais 845.816 eram italianos, seguindo-se em importância numérica os espanhóis e os portugueses. Dezenas de milhares de imigrantes, incluindo ainda alemães, suíços e poloneses, dirigiram-se, também, para a região Sul do país. Mas o número mais significativo destinou-se às grandes plantações de café da região de São Paulo. (MARTINS, 2013, p.117).

Ao avançarmos no tempo, próximo a 1929, percebemos medidas econômicas sendo tomadas por parte do estado para valorização do produto. Do ponto de vista político, para alguns autores, como por exemplo Sanchez, estas medidas econômicas de interferência na valorização do café, incentivaram ainda mais os produtores a expandirem suas lavouras de qualquer maneira, sem o uso de técnicas de conservação do solo ou das plantas, nas fronteiras agrícolas.

Até 1927, esta política de defesa do café não apresentou maiores problemas, contudo, uma grande safra neste ano com aproximadamente 27,7 milhões de sacas, fez com que a retenção para equilibrar a oferta e a demanda fosse muito grande, mas aliviada na colheita de 1928 que chegou a apenas 10,9 milhões de sacas. No entanto, a colheita da safra de 1929, chegou a 28,9 milhões de sacas (KLANOVICZ; MORES, 2017). Aliado a esta superprodução, o crack da bolsa de Nova York, fez com que houvesse uma retração do crédito e uma grande diminuição na compra do café e uma queda no preço e na compra da commodity.

3.3 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DE TERRAS NO BRASIL (1822-1850) E O DEBATE SOBRE O FIM DO ESCRAVISMO

Este subitem tem por intenção discutir a Lei de Terras de 1850, que já foi objeto de diversas interpretações e certamente ajudou na construção do mosaico de conhecimentos sobre a história do Brasil. No âmbito do campo do conhecimento histórico que se convencionou chamar de história agrária ou, mais recentemente, história rural, muito provavelmente esse é um dos assuntos mais debatidos e contraditórios. Buscamos também, estabelecer uma discussão sobre a relação entre a Lei de Terras e o fim do tráfico negreiro neste contexto. Ao estabelecer essa relação, compreendemos importante não nos ausentarmos do debate contemporâneo sobre

as condições históricas do escravismo no Brasil, trazendo uma discussão enxuta sobre a temática.

O marco jurídico-institucional que preparou a transição do modelo agroexportador, em crise, para um novo modelo econômico, que acabaria se consolidando apenas com a “revolução” de 1930, foi a Lei de Terras de 1850.

A lei foi concebida da crise da escravidão e preparou a transição da produção com trabalho escravo, naquelas unidades de produção do tipo *Plantation*, utilizadas nos quatro séculos do colonialismo, para a produção com mão de obra de trabalho assalariado.

Esta Lei significou a introdução do sistema da propriedade privada das terras, constituindo uma transformação das terras em mercadorias. A partir deste reordenamento jurídico, as terras poderiam ser compradas e vendidas. Até então, eram apenas objetos de concessão de uso, hereditária, por parte da coroa àqueles capitalistas com recursos para implantar, nas fazendas monoculturas voltadas à exportação (STEDILE, 2011), também na mesma medida que normatizava o domínio do capital sobre esse bem da natureza, impedia os pobres, os agora então ex - trabalhadores escravizados de se tornar proprietário de terra. A lei é dura e claríssima, as terras poderiam ser privatizadas desde que o comprador tivesse dinheiro a pagar por elas à coroa.

No momento em que havia ficado claro que o projeto para a recolonização do Brasil estava na pasta da corte de Lisboa, ocorreria uma aliança entre diversos grupos proprietários de terras e de escravos para emancipação política do país. Pode-se dizer que, em certa medida, a história política do Primeiro Reinado¹⁴ foi a história da tensão entre o Império e a de proprietários de terras e de escravos (DIAS, 2009).

Lígia Osório Silva (1996) trás como reflexão que a posse conquistaria um certo reconhecimento por parte das autoridades, principalmente a partir da resolução que decretou o fim da sesmaria¹⁵ com a independência do país. A concessão de sesmarias foi suspensa em 1822, a partir daí, o regime de apossamento de terras representou

¹⁴ O primeiro período corresponde entre 1808 a 1821 foi governado por D. João VI, já sobre o segundo período é referente entre os anos de 1822 a 1831 comandado por D. Pedro I.

¹⁵ O sistema sesmaria foi adaptando no Brasil com características idênticas de Portugal, gerando desordens, compreendendo que a realidade da Colônia era completamente diferente da pátria-mãe. O território brasileiro apresentava uma vastidão das terras, não ocupadas ou habitadas apenas pelos indígenas que não conheciam nenhuma forma de apropriação, até o termo terra devoluta que, no sistema de Portugal, significava terras ociosas, não cultivadas. De fato, podemos inferir que houve uma compreensão errônea, passando a significar terra vaga e passível de ser ocupada (SILVA, 1996).

um quadro que o Estado praticamente sai de cena, na questão da distribuição legal da apropriação da terra. No período entre 1822 e 1850, a posse tornou-se a única forma de aquisição de domínio sobre as terras, ainda que apenas de fato, e é por isso que na história de apropriação territorial esse período ficou conhecido com a “fase áurea do posseiro”. Em linhas gerais, posseiro é aquele que se encontra na posse da terra, que ocupa um trecho de terra, sem, no entanto, ser seu dono efetivo, ser portador de um título legal de propriedade.

Posto desta forma, o termo pode ter aplicação tanto urbana quanto rural. Ainda que se caracterize, entre outros elementos, pela ausência de um documento legal de propriedade, a posse enquanto forma de apropriação da terra é, ela mesma legalmente definida, enquadrada e reconhecida judicialmente. Não havia, até a Lei de terras(1850), uma distinção entre posse e propriedade. Há uma tendência em associar a figura do posseiro, primordialmente, às áreas de fronteiras, onde as terras não foram ainda incorporadas a uma estrutura reconhecida de propriedade. É comum que, quando essa estrutura alcança regiões novas nas fronteiras, ali se depara com posseiros instalados aos quais busca, muitas vezes despejar ou subordinar, gerando, conflitos.

Isso ocorreu no Brasil nos anos 1970, no conflito entre grupos empresariais estimulados pelo governo, expulsaram posseiros da Amazônia que ali estavam instalados, a expulsão destes posseiros se deu em meio a muita resistência. Essas resistências passaram a se identificar como posseiros, colonos, lavradores, arrendatários, desconhecendo os direitos dos que se apresentavam como proprietários, denominando-os de grileiros. Esse processo se deu devido ao auxílio de advogados, sindicatos, que então passaram a orientar as lutas camponesas (MOTTA, 2005).

A revogação de normas referente à estrutura agrária nesse período, põe em evidência um processo de amplo apossamento de terras que caracterizou o avanço do grande latifúndio ao pequeno posseiro em algumas áreas (SMITH, 1990).

Todo esse avanço dos grandes proprietários de terras tem a ver com uma profunda mudança no quadro da economia brasileira, o café passou a ser a mercadoria mais comercializada no país (SMITH, 1990).

A Lei de Terras foi elaborada em meio a uma disputa de forças entre os conservadores e liberais. Ambos buscavam benefícios que defendiam seus interesses e nenhum deles queria abrir mão de seus privilégios. Os liberais, defendendo a prática

da posse ilegal, já os conservadores eram favoráveis à reforma fundiária (SMITH, 1990).

Para José de Souza Martins (2013, p. 49), “num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo, num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa”. A formação dessa estrutura agrária e suas relações de produção, em um sistema que apenas inverteu a ordem, libertaram a mão-de-obra e tornaram a terra cativa. Ainda assim, estamos principalmente, mas não exclusivamente, em face da renda capitalizada da terra e não apenas em face a capital constante:

Muitos fazendeiros passaram a ter preferência pela abertura de fazendas em terras novas, recém-desmatadas, onde a produtividade do cafeeiro era imensamente maior do que em regiões ocupadas há mais tempo, como nas esgotadas terras do Vale do Paraíba. Fazendeiros deslocavam-se para novas regiões em busca de terras mais férteis. O capital que antes era pago aos traficantes de escravos passou a ser pago às companhias imobiliárias e aos grileiros que, com base em documentos falsos, depois de 1854, apossaram-se de extensas áreas devolutas ou ocupadas por posseiros, revendendo-as a novos e potenciais fazendeiros. A principal fonte de lucro do fazendeiro da frente pioneira, como a de Ribeirão Preto e da Mogiana, foi, nos anos da expansão, a renda diferencial da terra produzida pela maior fertilidade natural das terras novas, algo que não dependia de investimentos de capital. (MARTINS, 2013, p. 51).

Podemos perceber que a Lei de Terras não foi somente elaborada para atrair o imigrante como aborda a maioria da historiografia, “está é a legislação subsequente codificaram os interesses combinados de fazendeiros e comerciantes, instituindo as garantias legais e judiciais de continuidade do padrão de exploração da força de trabalho, mesmo que o cativo entrasse em colapso” (MARTINS, 2013, p. 51). Essa lei também teve grande importância em benefício dos grandes latifundiários (posseiros), pois seriam os mais beneficiados, conseguindo registrar extensas áreas de terras em seus nomes. Sobre os camponeses pobres, que ocupavam pequenos lotes, passaram a ser considerados como “intrusos” e inconvenientes, podendo receber punições, caso ocupassem as terras públicas ou particulares.

Os grandes latifundiários aproveitaram a formação da Lei de Terras para regularizar as imensas áreas, tanto no caso das posses quanto no caso das sesmarias. Tratava-se, portanto fundamentalmente da grande propriedade e não do caso de pequenos lavradores, “os posseiros vendiam as possessões como se fossem legítimos proprietários, com escritura passada de mão. Depois de algum tempo, se o comprador descobrisse a falcatrua, alegava boa fé e a justiça muitas vezes lhe era favorável” (SILVA, 1996, p. 206).

É importante ressaltar que quatorze dias antes da formação da Lei de Terras em 18 de setembro de 1850, o Estado criou a Lei Eusébio de Queiroz, que decretou o fim do tráfico negreiro no Brasil¹⁶, ou seja, neste período o país estava caminhando para o fim da escravidão, a mão de obra escrava estava deixando de ser cativa. A partir de políticas imigratórias incentivando a vinda de europeus, surge um discreto debate sobre o processo de assalariamento, fortalecidos com a vinda dos europeus.

Tradicionalmente, a Lei de Terras, tem sido vista como um ato complementar à Lei Eusébio de Queiroz que proibiu o tráfico negreiro e lançou no horizonte a perspectiva do fim da escravidão. Essa possibilidade relançou a polêmica sobre as possibilidades de substituição da mão de obra cativa. Em nosso entender, essa interpretação da lei é perfeitamente válida, pois com o fim do tráfico de pessoas escravizadas, a mão de obra torna-se livre, mas a terra se torna uma mercadoria para permanecer nas mãos dos grandes latifundiários.

Para Martins (2013) a nova legislação fundiária de 1850 nasceu estreitamente relacionada com a crise do trabalho escravo, pautada na suspensão do tráfico negreiro e com a ameaça que essa crise poderia se estender à grande lavoura.

A imigração como solução para a crise do trabalho escravo, entraria em conflito com a liberdade de acesso à terra, ao menos formalmente assegurada, se o país passasse a ser progressiva e maciçamente povoado por homens livres, ainda que pobres, sobre os quais não recaísse nenhuma interdição racial, social e jurídica para impedir que se tornassem facilmente proprietários de terras. A criação de uma nova forma de interdição nasceu junto com a cessação do tráfico e a instauração do novo regime de propriedade (MARTINS, 2013). Já em 1842, numa consulta do conselho de Estado, na fase de gestação da Lei de Terras, esse princípio era estabelecido com inteira clareza:

Um dos benefícios da providência que a Secção tem a honra de propor a Vossa Majestade Imperial é tornar mais custosa a aquisição de terras [...]. Como a profusão em datas de terras tem, mais que em outras causas, contribuído para a dificuldades que hoje se sente de obter trabalhadores livres é seu parecer que d'ora em diante sejam as terras vendidas sem exceção alguma. Aumentando-se, assim, o valor das terras e dificultando-se, conseqüentemente, a sua aquisição, é de esperar que o imigrado pobre alugue o seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário. (COSTA, 1968 *apud* MARTINS, 2013, p. 154).

¹⁶ Contudo, a Lei desconsiderou qualquer reserva de terras devolutas para o assentamento dos escravizados que fossem alforriados pela aplicação da Lei Eusébio de Queirós sancionada em 1850, que extinguiu o tráfico de pessoas escravizadas.

Desse modo, até mesmo as terras livres que, no regime anterior, estavam sujeitas a simples ocupação, só teriam aquisição legítima através da compra. É o que abre um longo período de conflitos fundiários até hoje não encerrado, pois as outras formas de aquisição da terra tornaram-se automaticamente ilegais e sujeitas a contestação judicial, salvo nos casos expressamente contemplados nas leis. Seria engano supor que a finalidade da Lei de Terras fosse a de democratizar o acesso à propriedade fundiária.

O debate racial que se instalou no final do século XIX e início do XX, foge um pouco da questão econômica, mas fundamental para entender essas políticas. Bomfim (2008) discorre em “os elementos essenciais do caráter; raças colonizadoras; efeitos do cruzamento” sobre o escravismo no Brasil.

Os povos africanos passaram a ser encarados em termos de finalidades econômicas do expansionismo colonial, como fornecedores compulsórios de mão-de-obra escravizada para o desenvolvimento de atividades produtivas de interesse da economia mercantil.

Estão estudados os efeitos do parasitismo das metrópoles sobre o caráter e a história das nacionalidades sul-americanas. Completeemos esse estudo de psicologia social analisando os outros elementos, cujas influências concorrem na formação do caráter desses povos colonizadores; assim como o caráter e a influência das outras raças – indígenas e africanas, e os efeitos do cruzamento (BOMFIM, 2008, p.182)

Propondo estabelecer uma crítica ao modelo de explicação de Caio Prado Júnior, sobre o sistema de exportações, alguns historiadores, economistas e cientistas sociais passaram a defender que para compreendermos melhor a nossa formação econômico-social deveríamos analisar as relações que se estabeleciam dentro da colônia brasileira, invertendo a análise, que antes era de “fora para dentro”, passou a ser de “dentro para fora” (GARCIA; BASTOS, 2013)

Desta forma, o modelo agroexportador brasileiro continua sendo foco central de análises, mas, inclui-se a discussão de novas concepções de análise da sociedade escravocrata brasileira. Autores como, Ciro Flamarion S. Cardoso (1942), Jacob Gorender (1923), entre outros, apresentam o conceito de “brechas camponesas”, que de maneira sintética, considerou como aquelas atividades econômicas que estavam fora do âmbito da *plantation* no seu sentido restrito, distinguindo duas modalidades de brecha camponesa, a saber: 1) economia de subsistência que os quilombolas organizavam independentemente em seus quilombos; 2) pequenos lotes de terra

concedidos pelos senhores às pessoas escravizadas para a agricultura de subsistência (GARCIA; BASTOS, 2013).

Nesta lógica de raciocínio, os autores consideram ter havido um equívoco analítico: “de que a monocultura especializada atingia plenitude absurda, a ponto de impedir que, em meio a produção para o mercado (externo) se desenvolvesse uma produção natural” (PICOLI, 2013, p.5), destinada para o abastecimento de gêneros para a própria unidade produtiva (casa grande, senzala). É evidente que a tônica da produção, a razão de ser da plantagem escravista, era aquela destinada ao mercado, mas existia uma brecha, estrutural como bem salienta Gorender, para a produção de consumo local.

Jacob Gorender (1994) mostra que os portugueses já empregavam o sistema de conceder parcelas de terras as pessoas escravizadas antes mesmo da colonização do Brasil. Deste modo, os senhores do engenho cediam espaços para que essas pessoas cultivassem alimentos para sua própria sobrevivência, entretanto, o tempo destinado para estes serviços deveria coincidir com domingos e dias santos. Para Cardoso (1987, p.92) “a posição da coroa portuguesa e da igreja diante do sistema do Brasil era ambígua. Por um lado, de início tenderam a querer forçar os senhores que alimentassem diretamente os cativos, argumentando ser sua obrigação”. O autor analisa as atividades agrícolas realizadas por pessoas escravizadas nas terras cedidas e no tempo para trabalhá-las, concedidos no interior das fazendas, e a eventual comercialização dos excedentes obtidos.

Quando Gorender aborda o modo de produção escravista colonial, vigente no Brasil desde o início da colonização lusitana até a abolição da escravidão, está se referindo à plantagem escravista, que possuía quatro características que a definiam: Em primeiro lugar era especializada na produção de gêneros comerciais destinados ao mercado externo. Em segundo, era baseada no trabalho por equipe sob um comando unificado. Em terceiro lugar, se desenvolvia uma estrita conjugação de cultivo agrícola e de beneficiamento complexo em um mesmo estabelecimento. E, por fim, a conjugação, também em um mesmo estabelecimento, de divisão do trabalho quantitativa e qualitativa (GORENDER, 2005)

Analisando a obra do autor Garcia e Bastos (2013, p.34) apresentam-se quatro características principais sobre esta estruturação:

- 1) acesso estável a terra, tanto através da propriedade como do usufruto;
- 2) trabalho predominantemente familiar, podendo em algumas circunstâncias empregar mão-de-obra externa ao núcleo familiar;
- 3)

economia fundamentalmente de subsistência, podendo haver vinculação com o mercado; 4) certo grau de autonomia na gestão dessas atividades agrícolas, ou seja, nas decisões sobre o que, quando e de que maneira plantar.

Ciro Cardoso (1987) ressalta que a existência da brecha camponesa prova a existência de um modo de produção escravista nas Américas, justificando que as atividades autônomas dos escravos eram acessórias em relação ao escravismo dominante, além de colaborarem para a própria reprodução do escravismo. Compreendemos importantíssimo o retorno do debate sobre a formação socioeconômica brasileira empreendida por autores considerados hoje, erradamente, clássicos do passado.

Portanto, essa relação entre a lei de terras e o escravismo reflete um Brasil escravista onde nunca existiu um sistema de propriedade compartilhada da terra:

No Brasil, não existiu um regime que se possa chamar de copropriedade da terra, em regime de tal ordem que o grande historiador português Armando Castro [...] não chama de propriedade, mas de domínio. Prefiro chamar de propriedade, dizer que ainda é propriedade, porque não há regime social sem uma forma de propriedade, mas aí se trata de uma copropriedade, porque o senhor da terra não tinha direito completo a ela, compartilhando-a com os camponeses vilões. [...] os senhores feudais não tinham a propriedade completa da terra, que era o meio de produção fundamental; eles só tinham o direito eminente sobre a terra, o direito de receber rendas, mas não podiam expulsar o camponês, fosse esse camponês um servo da gleba ou um enfiteuta, um titular de enfiteuse. Esse camponês, por sua vez, era um proprietário da terra parcial; subordinado, pagava uma renda, mas não podia ser expulso dela; podia transmitir a terra por herança, podia inclusive, vender a terra com a aquiescência do seu senhor eminente. É um regime territorial difícil de compreender para nós que vivemos num regime capitalista, onde a propriedade da terra é, por assim dizer, completa, absoluta, com restrições que a legislação vai introduzindo, mas nunca é uma copropriedade. Esse era o regime feudal, e isso nós não tivemos no Brasil [...]. Por conseguinte, falar em feudalismo no Brasil é falar numa tese que não tem fundamento nos fatos empíricos da realidade fatural histórica. (GORENDER, 1994, p. 23)

Visualizamos, na ideia do autor, uma ranço histórico do acesso negado a terra no Brasil. A questão histórica fundiária brasileira reflete o cenário contemporâneo de distribuição de terras no Brasil e sobretudo, as configurações da política agrária. Podemos dizer que há um discurso hegemônico que estabelece uma forte ligação entre política agrária e redistribuição de terras, como se as pautas de política agrária fossem apenas estas. Não queremos aqui deslegitimar a luta pelo acesso a terra, tão imperiosa realizada pelos movimentos sociais, em especial nos anos 80, mas é preciso entender para além da luta pela redistribuição e regularização fundiária.

Retornando a Gorender (1994, p.10), o autor faz o seguinte questionamento sobre o pós abolição no Brasil: “Que forma adquiriu o trabalho no campo, pois o

principal para mim é partir da forma de trabalho, e com isso posso explicar, pelo menos tentar explicar, a gênese do capitalismo, no campo Brasileiro”.

Para Gorender, a escravidão no Brasil dos séculos XVI ao XIX não foi e afirma que “a história, em si mesma, nunca é paradoxal.” (GORENDER, 2005, p.161) e, nem mesmo, anti-econômica:

A quantidade enorme – para os padrões europeus – de terras disponíveis tornava-a barata, sendo possível o constante avanço das áreas de cultivo, seja da cana, do café, do algodão, etc., que, à exceção do cultivo fumageiro, não utilizavam-se de adubação. Esta disponibilidade de terras tornaria escassa a mão-de-obra disponível caso esta fosse, efetivamente, livre. A mão-de-obra, dentro de tais condições e com a produção voltada para o mercado externo, tinha que ser cativa (PICOLI, 2013, p. 8).

Em conclusão semelhante chega José de Souza Martins, ao tratar da questão da terra e da mão de obra em *O Cativo da Terra* já discutida neste capítulo. A plantagem escravista antecipou a introdução da agricultura de tipo capitalista no Brasil, utilizando enorme contingente de trabalhadores que agiam sob comando centralizado. A forma organizativa da plantagem compensou os aspectos negativos da escravidão (GORENDER, 2005, p.170), como a baixa produção individual.

O autor aponta para duas vias de desenvolvimento agrário no campo brasileiro:

a) a linha do latifúndio permeado de formas camponesas (plantagem ou latifúndio pecuário) que se transforma com maior ou menor lentidão, em empresa capitalista; b) a linha da pequena exploração de caráter camponês-familiar independente (sitiantes, posseiros, pequenos arrendatários e parceiros autônomos), a qual com a expansão geográfica e a intensificação dinâmica do mercado interno, aumenta seu grau de mercantilização e, por consequência, diminui seu grau de economia natural (GORENDER, 1994, p.19)

Já apontamos no primeiro capítulo sobre essa pequena exploração camponesa familiar, considerada um modo de produção específico. Sobre a realidade brasileira, Gorender , considera que este modo de produção sofre variações desde a economia camponesa e sua produção artesanal de seus bens de produção de autoconsumo e, de outro lado a economia estritamente familiar mas por inteiro mercantilismo, que vende tudo o que produz (ou quase tudo) e compra tudo o que produz (ou quase tudo) e, compra tudo o de que necessita (bens de produção e de consumo). Deste modo, considera tanto a economia camponesa familiar como a empresa familiar, variedades da pequena produção mercantil, que tem sido um modo de produção subordinado em várias formações sociais, através da história.

3.4 A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL: O DEBATE TRADICIONAL

O livro *História Econômica do Brasil* é uma obra cujo referencial teórico é o marxismo tendo como período histórico analisando o início da colonização até o século XX (1970). As vantagens de Caio Prado Junior, em relação aos seus contemporâneos da geração de 30, decorrem de sua extraordinária acumulação historiográfica e da tomada da totalidade como pressuposto, o que se explica pelo próprio método marxista de análise no qual se fundamenta.

Para esta pesquisa, consideramos o livro *Formação do Brasil Contemporâneo*¹⁷ tendo sua primeira edição de 1942, a sua obra mais completa sobre as condições agrárias no Brasil, nela o autor considera a agricultura “o nervo econômico da civilização” (PRADO JÚNIOR, 1970, p. 130). Segundo o autor, é a partir da agricultura que se inicia um processo de desenvolvimento e riqueza para a colônia brasileira. É, propriamente na agricultura que assentou a ocupação e exploração da maior e melhor parte do território brasileiro. O período da mineração, caracterizou-se como um período curto da história de exploração do Brasil colônia, passando logo em seguida para segundo plano. A cultura da terra voltava a ocupar a posição dominante dos dois primeiros séculos da colonização.

Após encerrado o ciclo aurífero, a ocupação do solo feita pela agricultura, justifica-se pela crescente abertura dos mercados internacionais, concomitante com isso, inaugura-se na segunda metade do século XVIII, a era da Revolução Industrial na Europa. Isto se reflete intensamente no mundo colonial, “pois na medida que seus mercados se alargam, seus produtos apresentam uma notável valorização. A importância do comércio colonial para os países da Europa, neste período, se manifesta pelas lutas que em torno dele se acedem” (PRADO JÚNIOR, 1970, p. 130).

Ainda na segunda metade do século, a agricultura na colônia é colocada em destaque por mais um fator particular que a estimulou. O cultivar de açúcar, tão explorado dá lugar a outro produto, o algodão¹⁸. Os avanços tecnológicos do século XVIII, “permitirão o seu aproveitamento em medidas quase ilimitadas, e êle se tornará

¹⁷ Resultado de ampla e profunda pesquisa acerca do período colonial. Três grandes partes compõem a estrutura da obra aqui apresentada: “Povoamento”, “Vida Material” e “Vida Social”, as quais se subdividem, respectivamente, em quatro, nove e três capítulos.

¹⁸ Arkwright constrói o seu fuso em 1769, no mesmo ano em que Watt obtém patente para a máquina a vapor que tornaria possível o emprego desta energia em larga escala. Em 1787, Cartwright inventa o tear mecânico. São datas preciosas para o Brasil. O consumo do algodão na Inglaterra, o grande centro da indústria têxtil moderna, acompanha estas datas preciosas para o Brasil (PRADO JÚNIOR, 1970. p. 131).

a principal matéria-prima industrial do momento, entrando para o comércio internacional em proporções que êste desconhecia ainda em qualquer outro ramo” (PRADO JÚNIOR, 1970, p. 131).

Com o aumento do consumo de algodão e o avanço da indústria têxtil na Inglaterra, os países fornecedores do oriente não conseguem sozinhos abastecer toda a Europa, e a América Latina, aproveitando-se de suas imensidões de terras, irá se tornar grande produtora e fornecedora de algodão. Há, portanto um enorme progresso da agricultura brasileira.

Com a decadência da exploração mineradora a agricultura ocupa uma centralidade do ponto de de vista econômico, nela são depositadas todas as esperanças para o aumento de riquezas no Brasil. Entretanto, a passagem dessa atividade mineradora para a agricultura, apresenta traços peculiares que merecem destaque: “ quando passam a dedicar-se a atividades rurais para se ocupar de alguma coisa, é a pecuária que de preferência escolhem [...] a agricultura tratar-se-á de uma atividade de segundo plano, a grande lavoura, isto é, a agricultura que produz para a exportação e que é a única de perspectivas amplas, esta só excepcionalmente se fixará no interior (PRADO JÚNIOR, 1970, p. 134).

De fato, esta longa trajetória agrária que o autor descreve, demonstra essa relação histórica do Brasil, desde a colônia, com a terra. No Brasil, Guimarães (1981) e Prado Júnior (1981) compreendiam que era a concentração de terras que se configurava um obstáculo ao desenvolvimento do meio rural e, portanto, era necessária a Reforma Agrária. Guimarães (1981) ainda defendia a necessidade de eliminar do país as estruturas feudalistas, herdadas do sistema colonial. Para esse autor, a continuação dos restos do sistema feudal impediria que a Reforma Agrária tivesse conteúdo dinâmico e revolucionário.

Essa tese foi rebatida por outros estudiosos, entre eles, Prado Júnior (1981) que desvinculava qualquer ligação da estrutura agrária com características feudais. Para ocorrer o desenvolvimento econômico e social do meio rural, era necessário oferecer aos trabalhadores um misto entre melhoria das condições de trabalho, de produção e acesso à terra. Mas, ao contrário, as medidas tomadas pelo Estado visavam apenas “modernizar” o campo, a partir da aplicação de pacote tecnológico, a partir da Revolução Verde. A modernização era vista como a forma de atingir o crescimento econômico e, por conseguinte, era apresentada como símbolo de progresso e de desenvolvimento.

Os ciclos econômicos no Brasil, representam, sobretudo, a relação da colônia com a terra. De fato, isso perpassa uma relação meramente econômica, apresentando relações sociais importantes tais como: trabalho escravo, políticas imigratórias no período colonial, a terra como mercadoria.

Em *Formação Econômica do Brasil* (1959), Celso Furtado compara como se deu o desenvolvimento agrícola nos EUA e no Brasil (início do século XIX), buscou a análise na história para compreender como ocorreu esse desequilíbrio do desenvolvimento nesses dois países. Argumenta que em números, a população norte-americana era semelhante a do Brasil, entretanto, aponta diferença no ponto de vista das relações sociais:

Enquanto no Brasil a classe dominante era o grupo dos grandes agricultores escravistas, nos EUA uma classe de pequenos agricultores e um grupo de grandes comerciantes urbanos dominava o país. Nada é mais ilustrativo dessa diferença do que a disparidade que existe entre os dois principais intérpretes dos ideais das classes dominantes nos dois países: Alexander Hamilton e o Visconde de Cairu. (FURTADO, 1997, p. 101).

Ambos eram adeptos das idéias de Smith, porém Hamilton já defendia a ação estatal e protecionista no ramo das indústrias, enquanto isso Cairu ainda acreditava na mão invisível do mercado. Nessa concepção, Furtado (1959), já deixa traços de suas idéias favoráveis ao intervencionismo, mostrando que através dele a economia norte-americana disparou em relação à brasileira, no século XIX.

Na segunda metade do século XIX, enquanto os Estados Unidos da América começam seu processo de industrialização, o Brasil ainda permanece nas antigas tradições agrícolas da produção de café, o que segundo Furtado (1959), ainda atrasava a industrialização.

O debate da questão agrária presente nos clássicos não está inerte a uma simples redistribuição de terra. Há um confronto de interesses patrimoniais da oligarquia rural, que centralizou a propriedade da terra como ponto crucial do debate, reduzindo a questão agrária principalmente ao tamanho das propriedades, encobrendo elementos essenciais do debate.

3.5 A MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA (1960- 1970)

Este item busca demonstrar o resultado do desenvolvimento da tecnificação e do avanço do processo do capitalismo no campo desde as últimas décadas do

século XX. A temática já foi objeto de diversas pesquisas das ciências humanas, sociais, agrárias e sobretudo dos estudos da macro economia. Entretanto, torna-se importante para esta pesquisa balizar aspectos e contextos históricos, políticos e sociais que de maneira geral, influenciaram diretamente na formulação de políticas públicas e nas tendências operacionais das diversas políticas que voltaram-se para o campo.

A modernização da agricultura no Brasil e a ideologia do desenvolvimento se materializaram em estratégias teórico-metodológicas que tinham por objetivo “ fazer crescer a produção e a produtividade do setor agrícola, puxada pela demanda urbana e pela demanda externa em processo acelerado de crescimento” (LUSTOSA, 2012, p. 58).

Com a expansão do capitalismo no espaço agrário brasileiro, o processo de modernização ganhou forma e intensidade, gerando uma nova realidade sócioeconômica e espacial no campo e na cidade. Ao optar pelo modelo modernizante da agricultura, o Estado tinha convicções de que esse era um projeto que renderia a expansão da produção agrícola no país e do setor industrial, que fazia parte dos projetos governamentais para o Brasil desde 1930. Os projetos políticos voltados para o desenvolvimento econômico por meio de uma industrialização capitalista planejada originaram-se na década de 1930, tornando-se hegemônicos nos anos 1950.

O campo deveria integrar o crescimento industrial que estava em curso no país. Para isso, era essencial produzir uma maior variedade de cultivares que gerassem o superávit da balança comercial, ou seja, modernizar, seguindo os modelos que já tinham sido implantados em outros países, sobretudo, nos Estados Unidos da América.

A ideologia da modernização, nesse sentido, não significou exatamente a mesma coisa para todos os países. Enquanto os norte-americanos entendiam modernização como um processo de verdade empírico, apoiada em uma autoridade que definiria seus parâmetros, as elites das áreas subdesenvolvidas apropriavam-se seletivamente dessas proposições adequando-as a seus propósitos. Assim, após a Segunda Guerra Mundial, uma diversidade de interlocutores foi inserida neste diálogo no momento em que a cooperação técnica se tornou um dos principais instrumentos da manutenção de relações internacionais de poder, nem sempre simétricas naquele período. América Latina, Europa, Ásia e África receberam agentes, financiamento e orientações de como desenvolver programas relacionados a agricultura. As condições

locais, por outro lado, impuseram mudanças neste modelo (SILVA, 2015).

De certa forma, a atuação de agências internacionais filantrópicas como a American International Association for Economic and Social Development – AIA, no período do pós-Segunda Guerra, não foi a aplicação das “velhas ideologias” do século XIX, como a expansão colonial. No entanto, sugere-se que essa maneira de atuação, procurando modernizar o mundo à maneira dos Estados Unidos, trouxe uma nova forma de atuação pautada em ressignificações das velhas ideologias dominantes. Se a intervenção na América Latina não aconteceu com o aparato militar durante a década de 1950, ocorreu através de termos como assistência técnica ou administrativa. Se a ideologia modernizante ocupava-se em promover o mundo industrializado como sinônimos do mundo moderno, não se poderia excluir a questão de que o processo de industrialização, iniciado nos Estados Unidos na segunda metade do século, necessitou organizar a agricultura e o mundo rural à sua imagem e semelhança, ou ao menos, organizar o mundo rural, tendo em vista suas premissas mais importantes como a racionalidade, eficiência e respeito exacerbado pelo empirismo (SILVA, 2015).

Após a Segunda Guerra Mundial, o Estado tornou-se um formidável agente articulador do desenvolvimento econômico no Brasil, com uma forte evidência no setor agropecuário. Em um contexto desenvolvimentista, surgiram inúmeras ações para promover a modernização tecnológica da agropecuária nas décadas de 1960-70. Este modelo que atingiu apenas os grandes e médios produtores rurais tinha como objetivo central mecanizar o processo produtivo, objetivando o aumento da produtividade nos cultivos de monoculturas e nas criações.

Para Graziano da Silva (1996), o termo modernização da agricultura é utilizado para designar a transformação na base técnica da produção agropecuária no pós-guerra, modificações intensas da produção no campo e das relações capital trabalho, período marcado pela dependência do mercado externo dos meios de produção. Assim, a consolidação efetiva da agricultura moderna ocorreu a partir de 1960, com a adoção das inovações tecnológicas no processo produtivo (inovações agrônomicas, físico-químicas, biológicas) e com a constituição dos complexos agroindustriais, o que gerou uma nova configuração socioeconômica e espacial para o campo brasileiro.

O Estado brasileiro, apresentou-se como articulador desenvolvendo estratégias necessárias para o desenvolvimento da agricultura capitalista, tendo como

público prioritário os grandes proprietários de terras, justamente por serem possuidores de capital financeiro para investir e, sobretudo, aderir as inovações tecnológicas. Em 1964 com o golpe militar, o Estado passou a intervir na economia e, com a elaboração do Estatuto da Terra, moldou os rumos do desenvolvimento agrícola no território nacional.

Na visão governista, o campo brasileiro estava “atrasado”, com modelo de produção arcaico e, sem nenhum produto de destaque para exportação, haja vista que, em outros momentos históricos, predominaram culturas voltadas para o mercado externo, como a cana-de-açúcar, o algodão e o café. Nessa perspectiva, havia o entendimento que o “atraso” do campo poderia ser superado, na visão governamental, com a introdução de métodos mais modernos nas relações de produção que promoveriam o aumento da produtividade da terra, do trabalho e, conseqüentemente, o tão almejado desenvolvimento. Esse anseio pelo desenvolvimento caracterizava a política brasileira e a política latino-americana.

Após a Segunda Guerra Mundial, diante do quadro econômico dos países da América Latina (considerados atrasados em relação a outros países do continente americano), foi instituída a Comissão Econômica da América Latina (CEPAL) com o objetivo de elaborar políticas para estimular o desenvolvimento econômico desses países.

Para atingir o desenvolvimento econômico, as orientações cepalinas, postulavam que a industrialização pela ação do Estado era o principal caminho. Entendia-se que a condição de subdesenvolvimento não era imutável, podia ser alterada. Para Gómez (2006), o desenvolvimento, além de uma estratégia de reprodução do capital, consolida-se como uma afinada estratégia de controle social. A partir da lógica desenvolvimentista adotada, o Estado priorizou políticas públicas e investimentos maciços em programas de infraestrutura, energia, transportes e indústrias.

Na agricultura, o desenvolvimento deveria estar em consonância com a modernização, por isso, o discurso do desenvolvimento estava embutido em políticas públicas, inclusive às direcionadas para o campo. Os planos desenvolvimentistas oficiais inspirados nesta visão, passam a definir as competências dos agricultores e as características do sistema técnico que deveriam colocar em operação. “Os órgãos públicos de difusão de tecnologias têm a tarefa de “enquadrar” os agricultores no “modelo” de desenvolvimento idealizado, segundo os cânones da modernização”,

como o norte americano (ALMEIDA, 1997, p. 40).

Na década de 1950, nos Estados Unidos e na Europa, foram tomadas iniciativas baseadas no progresso técnico (maquinários, agrotóxicos) para o desenvolvimento rural que, em seguida, foram difundidas em vários países, inclusive no Brasil.

Rapidamente, entre a segunda metade dos anos 1940 e ao longo das próximas duas décadas, organismos como a American International Association for Economic and Social Development (AIA), além de outras instituições como a Japan International Cooperation Agency (JICA), encontraram na oferta de pacotes modernizadores de atividades agropecuárias para o Brasil, possibilidades de parcerias e de espaço físico ideal e aberto para a consolidação de determinados modelos de assistência técnica e extensão rural, em defesa da disseminação de práticas e culturas agrícolas modernizadas em meio a cenários considerados atrasados, como era considerado o modelo brasileiro, marcados duplamente por agricultores tidos como sem informação, pobres e improdutivos, bem como, por variedades inviáveis do ponto de vista de uma produção voltada ao capital em grande escala.

Os principais traços da formação da monocultura começam a aparecer a partir dos anos 1970. Essa inserção evidenciou algumas implicações de ordem estrutural e sócio-espacial¹⁹, ressaltando-se ali a questão fundiária, a incorporação de novas bases tecnológicas e novas orientações relacionadas ao processo de trabalho.

Segundo Gonçalves Neto (1997), ao observar o papel do Estado na agricultura brasileira nas décadas de 1960-70, destaca-se que as decisões políticas para o setor se atrelavam mais aos interesses da política econômica global e do setor

¹⁹ No texto "*Formas que precederam a produção capitalista*", Marx (2011) faz longa descrição das diversas formas de propriedade que se formam e dissolvem antes do surgimento do modo de produção capitalista. Neste âmbito reproduzimos aqui um dos trechos em que descreve sua compreensão do modo de vida e de produção dos antigos: "tal forma não presume a terra como a base, mas a cidade como a sede já constituída das pessoas do campo (proprietários de terra.) O campo aparece como território da cidade; e não o povoado, como simples apêndice do campo. A terra em si - por mais que possa oferecer obstáculos ao seu cultivo, a sua apropriação efetiva - não oferece nenhum impedimento para se relacionar com ela como a natureza inorgânica do indivíduo vivo, sua oficina de trabalho, seu meio de trabalho, objeto de trabalho e meio de vida do sujeito. Dificuldades encontradas pelo sistema comunitário só podem prover agora de outros sistemas comunitários que ou já ocuparam o território, ou perturbam a comunidade em sua ocupação. Por isso, a guerra constitui a grande tarefa conjunta, o grande trabalho coletivo exigido seja para ocupar as condições objetivas da existência viva, seja para defender e perpetuar sua ocupação. É por essa razão que a comunidade composta de famílias organiza-se de início como comunidade guerreira - como sistema guerreiro e militar, sendo essa uma das condições de sua existência como proprietária" (MARX, 2011, p. 631-632).

urbano-industrial, do que ao desenvolvimento da agricultura. As estratégias implementadas visavam o crescimento da indústria ligada à agricultura, por meio, sobretudo, da alteração da base técnica, pois a agricultura brasileira não poderia comprometer o desenvolvimento econômico do país com sua estrutura técnica atrasada. Para Gonçalves Neto, “criam-se institutos de pesquisa e de assistência técnica²⁰, estabelece-se um sistema nacional de crédito rural e incentiva-se a utilização de técnica e insumos modernos, o que propicia a integração da agricultura ao circuito industrial” (GONÇALVES NETO, 1997, p. 145).

A extensão rural é uma política pública de caráter agrário/agrícola que foi implementada no Brasil em 1948, por meio de uma iniciativa público-privada entre o governo do Estado de Minas Gerais e a Associação Internacional Americana (AIA). Rapidamente se difundiu para os diversos estados do país, ganhando capilaridade e difusão, sobretudo pelo seu forte potencial de interiorização com a instalação de escritórios municipais (AMARAL JUNIOR, 2020).

Do ponto de vista do acesso as linhas de crédito para viabilizar a modernização do campo, criou-se Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), no ano de 1965, que centralizava as agências financeiras do país, como bancos²¹ públicos, privados, cooperativas e demais entidades de crédito.

O processo de modernização da agricultura brasileira teve marcas fortes conservadoras que culminaram na manutenção da estrutura fundiária concentrada e, na seletividade dos agricultores beneficiados com os incentivos e investimentos estatais, desenhando um quadro agrário de intensas desigualdades sociais. Sobre estas desigualdades, Delgado (2001) considera uma heterogeneidade na realidade que se apresentava na agricultura brasileira:

o caráter heterogêneo da agricultura brasileira – do ponto de vista técnico, social e regional – foi preservado e até mesmo aprofundado nesse processo de modernização. Em certo sentido, pode-se visualizar nele um pacto agrário modernizante e conservador, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial e ao capital comercial.

²⁰ A institucionalização efetiva do serviço de assistência técnica e extensão rural no País se deu ao longo das décadas de 50 e 60, a partir da criação nos estados das associações de crédito e assistência rural (ACAR), coordenadas pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), criada em 21/06/1956. As Acar eram entidades civis, sem fins lucrativos, que prestavam serviços de extensão rural e elaboração de projetos técnicos para obtenção de crédito junto aos agentes financeiros. (PEIXOTO, 2008)

²¹ Importante sinalizar que os bancos, concediam financiamentos aos produtores rurais que pudessem oferecer amplas garantias, excluindo grande parte dos agricultores familiares comumente detentores de menos capital e, portanto, sem as garantias exigidas para a firmação dos contratos.

(DELGADO, 2001, p.165).

Graziano Silva (1999), faz as primeiras considerações sobre um “novo rural brasileiro”²², apresentando um incentivo a prática da “agricultura familiar”, que do ponto de vista de projeto de estado vem acompanhado de falácias forjadas pelo Estado brasileiro, que conforme Lustosa (2012) consiste em uma “Reforma Agrária Negociada” e na “Reforma Agrária com Pouca Terra”.

Sobre a atual legislação brasileira, que reconhece a categoria agricultores familiares, destacamos as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, no seu artigo 3º, que considera agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II-utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

Em uma definição mais genérica, o MDS brasileiro, considera que a agricultura familiar é uma forma de produção onde predomina a interação entre gestão e trabalho; são os agricultores familiares que dirigem o processo produtivo, dando ênfase na diversificação e utilizando o trabalho familiar, eventualmente complementado pelo trabalho assalariado (BRASIL, 2012).

Segundo Gilson Bitencourt e o Economista Alberto Di Sabbato (2000):

A agricultura familiar pode ser definida a partir de três características centrais: a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitas pelos indivíduos que mantêm entre eles laços de sangue ou de casamento; a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza a sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva. Caracterizando assim os agricultores familiares a partir de suas relações sociais de produção superando a tendência de associar este segmento equivocadamente à pequena produção. (BITTENCOURT; SABBATO, 2000, p 44).

No caso brasileiro, a agricultura familiar ganha notoriedade em meados dos

²² Silva, Graziano. O Novo Rural Brasileiro. 2.ed.Campinas: Unicamp, 1999 (Coleção Pesquisas, 1), p.5

anos 90, quando é finalmente reconhecida como setor estratégico para a manutenção e recuperação do emprego, para redistribuição da renda, para a garantia da soberania alimentar do país e para a construção do “desenvolvimento” (BITTENCOURT; SABBATO, 2000)

Ao abordar a heterogeneidade presente na agricultura familiar, o que precisa ter em mente é justamente não considerar apenas as características agrícolas dentre elas: diferentes condições climáticas, de solo, de cultivares mas considerar, sobretudo, a heterogeneidade de públicos ou seja, das relações sociais ali estabelecidas, da realidade objetiva do campo, os diferentes perfis sociais existentes no rural e, efetivamente o processo de modernização negligenciou estes aspectos, sendo portanto, compreendido por inúmeros autores como *modernização conservadora*, justamente por excluir a população pobre deste processo.

Nesse curso, vale ressaltar que a Revolução Verde baseada no processo de incentivar as monoculturas altamente mecanizadas e altos investimentos em insumos modernos, foram responsáveis pela exclusão de famílias mais pobres de agricultores familiares, das mais variadas políticas governamentais que foram obrigadas a vender suas terras, migrando para outras regiões do país ou para os centros urbanos em busca de empregos.

A Revolução Verde, no Brasil se processou de forma conservadora, pois não alterou a estrutura fundiária. E ao contrário exacerbou a luta pela terra, a pobreza no campo. O agronegócio foi o grande beneficiado em detrimento do camponês, que mesmo diante muitos casos de expropriação lutam por seu retorno e permanência no campo, na agricultura.

Neste contexto, segundo Ehlers (1996, p. 41), “a intensa transferência do campo para a cidade, associada a um processos de industrialização poupador de mão-de-obra, fez crescer a sub-ocupação, o desemprego e a marginalidade na periferia das cidades”.

Associado ao processo de modernização da agricultura surge o discurso oficial de que as políticas agrícolas e o acesso ao crédito iriam possibilitar um maior consumo das famílias rurais. Entretanto, essas orientações seguiram outros caminhos: a modernização do latifúndio e a expulsão de milhares de pessoas do campo para a cidade. Santos (1994) aponta que entre os anos de 1960 e 1980, o Brasil conheceu o maior êxodo rural de sua história, um êxodo forçado, fenômeno que constituiu um terrível processo de desterritorialização forçada pelo capital.

Não obstante, é necessário apreender a relação dialética e contraditória entre o capital e o cenário agrário. Há uma dualidade neste movimento histórico pois, mesmo tendo uma racionalidade única – do capital – de incentivo ao crédito e a produção, emergem também as irracionalidades, sobretudo, por aqueles que são excluídos socialmente, que se contrapõem à racionalidade do capital. Esta contraposição resulta em lutas sociais de muitos trabalhadores que, ao invés de se submeterem à força de trabalho, às explorações dos capitalistas, preferem lutar pela reconquista de um pedaço de terra, contrariando a lógica do sistema capitalista.

A ideia de desenvolvimento rural se coarctava à produção, em outras palavras, o crescimento da produção agrícola figurava como o principal indicador para mensurar o desenvolvimento econômico do campo de diversos países que adotaram o pacote tecnológico da Revolução Verde, dentre eles o Brasil. Esta, considerada como um fenômeno de desenvolvimento rural, caracterizava o processo inicial de modernização da agricultura no Brasil (MATOS; PESSÔA, 2011).

O discurso da Revolução Verde estava repleto de uma perspectiva ocidental sobre a ciência, em especial as agrárias conforme aponta Gómez (2006):

o progresso e a economia, que deviam promover-se (impor-se, se for preciso) nos países do chamado Terceiro Mundo. Em consonância com a teoria da modernização, que era o modelo de desenvolvimento próprio desses anos [...] a Revolução Verde identificava no Terceiro Mundo uma série de carências que deviam ser satisfeitas, à base de aumentar quantitativamente os bens e os serviços. Ao mesmo tempo, essa febre produtivista, que em teoria beneficiaria os países pobres, servia tanto para aumentar a produção de matérias-primas baratas, destinadas às agroindústrias do denominado Primeiro Mundo que as beneficiavam, incrementando seu valor, como para aumentar a produção de maquinário e insumos químicos desses países ricos que vendiam para os países pobres. (GÓMEZ, 2006, p. 185).

Compreende-se que crescimento e desenvolvimento não são sinônimos, Karp (1976) afirma que o desenvolvimento da forma como deveria ser, ou seja, o desenvolvimento humano e social, não se efetivou. O conteúdo ideológico do progresso e do desenvolvimento da modernização tinha quatro fatores ou noções, conforme nos apresenta Almeida (1997):

(a) a noção de crescimento (ou de fim da estagnação e do atraso), ou seja, a ideia de desenvolvimento econômico e político; (b) a noção de abertura (ou do fim da autonomia) técnica, econômica e cultural, com o conseqüente aumento da heteronomia; (c) a noção de especialização (ou do fim da polivalência), associada ao triplo movimento de especialização da produção, da dependência à montante e à jusante da produção agrícola e a inter-relação com a sociedade global; e (d) o aparecimento de um tipo de agricultor, individualista, competitivo e questionando a concepção orgânica de vida

social da mentalidade tradicional. (ALMEIDA, 1997, p. 39).

O projeto arquitetônico do Estado em modernizar a agricultura, com objetivo de dinamizar a produção agrícola do país, iniciou no Sul do Brasil nos anos 1950 e, rapidamente, atingiu outras regiões. Já nos primeiros dez anos de investimento do governo para modernizar o campo, os resultados começaram a aparecer, sobretudo, a produção de *commodities*, como a ampliação de *plantations* de soja, que do ponto de vista da história ambiental é um processo, denominado por Klanovicz e Mores (2017), como “A sojização da agricultura moderna”²³.

No Paraná, destacamos uma particularidade do ponto de vista ambiental, um desastre ambiental ²⁴ agrícola ocorrido na região norte paranaense, que impulsionou o incentivo à plantação de soja. Entretanto, devemos recorrer aos estudos historiográficos para não cometermos o erro de a partir de uma análise simplista, considerar que a geada de 1975 foi a responsável pelo fim da cafeicultura no Paraná. É necessário, no entanto, observarmos o contexto, onde estava havendo uma concentração de cafeeiros em apenas duas regiões e era crescente “a substituição do café por lavouras anuais como milho, trigo e soja, e mesmo com a fitopatologia da ferrugem nos cafeeiros paranaenses, podemos ter uma nova perspectiva sobre esta geada”(MORES, 2017, p.246), compreendendo a conjuntura, e de que forma, populações humanas e não humanas reagem ao processo da geada.

Ao fazer uso do conceito de desastres ambientais, compreendemos que desastres são processos socialmente construídos, no processo de ocupação humana e nas suas relações com outros seres no espaço. Nos trabalhos apresentados pelo prodígio historiador Lucas Mores (2017), observamos uma análise na reportagem publicada por Nelson Sato, em 2011 na Folha de Londrina, em que Sato, afirma que a geada foi "O episódio mais traumático da história de Londrina e região". Outra reportagem, agora na Gazeta do Povo, principal periódico do Paraná, publica que a geada transformou de maneira significativa a história do estado "O ouro verde virou cinzas da noite para o dia. Um cheiro forte de café torrado tomou conta de toda a

²³ Faz referência ao título “A sojização da Agricultura Moderna no Paraná, Brasil: Uma questão de História Ambiental. (KLANOVICZ; MORES, 2017).

²⁴ O uso da categoria "desastre" não se refere ao fenômeno climático, mas sim, se estes eventos de alguma forma afetam o cotidiano de populações humanas. Logo, o uso da categoria "desastres naturais", não passa de uma contradição, pois o desastre só é um desastre a partir do momento que interfere nas populações humanas, enquanto a ideia de natural reforça a ideia de que estes eventos não estão relacionados com o ser humano (MORES, 2017). Para esta tese, será utilizada a categoria de desastre ambiental, ou ainda, como outros autores chamam, de socionaturais.

Região Norte do Paraná. A Geadas Negra não poupou ninguém e a manhã de 18 de julho de 1975, mudou para sempre a história do estado" (MORES, 2017), acreditando este em um movimento de dramatização da mídia frente ao desastre.

Do ponto de vista meteorológico, a geada negra é um fenômeno climático que ao contrário da geada branca (a mais comum perante a compreensão das pessoas) que ocorre quando há presença de umidade e causa o congelamento da relva por fora. A geada negra ocorre com a presença de ar frio e seco, congelando a planta por dentro, ela ocorre quando a temperatura se encontra abaixo de 0º grau, ela tem o nome de negra devido a congelar o caule da relva por dentro deixando a planta com a aparência de queimada (ZVIR; KLANOVICZ, 2013)

Já para a agricultura, este fenômeno pode ser entendido como:

geada é toda queda extrema da temperatura que causa danos à vegetação, acompanhada ou não de depósitos de gelo nas superfícies expostas. (...) Os danos da geada são causados pela queda da temperatura do tecido abaixo do limite correspondente ao ponto de congelamento interno. Esse limite, para o cafeeiro, está entre -3 e -4°C. Quanto maior for a queda da temperatura do tecido abaixo desse limite letal e quanto mais tempo permanecer abaixo desse limite, mais graves e mais extensos serão os danos das geadas. A simples presença de gelo sobre a planta não tem maiores consequências, pois a água pura congela a 0°C, ao passo que os líquidos internos o fazem a uma temperatura bem mais baixa. (...) Também é comum a idéia de que a incidência dos raios solares da manhã é a causa dos danos da geada, isso não é correto. Pesquisas mostram que a insolação matinal em nada influi. Ao amanhecer, as plantas atingidas pela geada já estão com os tecidos congelados e mortos. A insolação apenas apressa o descongelamento e a verificação de que o tecido está morto. (IBC-GERCA, 1979, p.54).

Desta forma, compreendemos do ponto de vista da biologia, mais especificamente a área da botânica, que as geadas para agroecossistemas, são eventos climáticos que provocam a morte da planta ou de suas partes (folhas e ramos) ou que ainda, podem causar congelamento dos tecidos e do líquidos internos das plantas, gerando inclusive problemas para que estas realizem fotossíntese.

Na concepção de Mores (2017, p. 281), buscando historicizar a *plantation*, afirma que:

Em primeiro lugar, devemos considerar que no período entre 1963 e 1975, o Paraná teve muitas transformações no cultivo do café, seja pelo programa de erradicação, racionalização e replantio de cafeeiros, pela introdução da ferrugem, pela idade média dos cafeeiros, que estava entre 20 e 30 anos, ou ainda pelo crescimento dos preços de outros cultivos agrícolas anuais, como o trigo e a soja.

Durante o início da década de 1960, o Instituto Brasileiro de Café- IBC começa a elaborar projetos para a implementação de um novo monocultivo de café no sul de

Minas Gerais, com o uso de tecnologias como tratores, defensivos químicos em larga escala e a reutilização de um espaço de antiga cafeicultura. O IBC estava estimulando os produtores paranaenses a migrarem para Minas Gerais, ao mesmo tempo, que produzia uma revolução na escala global de produção do café, Minas Gerais, teria sido escolhida justamente por não ser uma região vulnerável a geadas (MORES, 2017), havendo o estado do Paraná já passado pela primeira geada significativa em 1953 e, depois em 1963.

Sem dúvidas a geada negra (1975) consistiu em desastre ambiental que modificou a estrutura agrícola paranaense, destacamos que antes mesmo da geada, desde 1972, o IAPAR²⁵ vinha desenvolvendo projetos de implantação de uma grande pesquisa sobre a soja na região, fazendo com que o Paraná se tornasse o principal centro de pesquisas do Brasil, demonstrando o interesse pela *plantation* de soja antes mesmo da geada, tentando tornar o Paraná um produtor permanente do cultivo da soja e não utilizar a planta apenas como medidas de emergência após as geadas.

Mores (2017) considerava que os esforços políticos foram fundamentais para a expansão da sojicultura do Paraná, e em especial, pela instalação da EMBRAPA-Soja (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) em Londrina, em agosto de 1975, sob fortes influências políticas regionais. Logo, a soja teve um grande incentivo após a retirada de cafeeiros da região, tornando-se junto com o trigo o principal cultivo agrícola da região, especialmente nas grandes propriedades. O autor defende que a geada negra não deve ser entendida como causa única do fim da cafeicultura, até por que:

o café não desapareceu das paisagens do norte do Paraná, como a memória e muitas reportagens querem considerar. A geada, não foi a "morte" da cafeicultura ou e muito menos o final dela. Nos anos após a geada, especialmente em pequenas propriedades, muitos cafeeiros tiveram que ser arrancados e outros cultivos deram lugar enquanto os novos cafeeiros eram replantados. Em pequenas propriedades e em famílias que não conseguiam adquirir o pacote tecnológico que a soja necessitava, como tratores, colheitadeiras e outros inputs químicos, a cafeicultura ainda continuava como o cultivo agrícola. (MORES, 2017, p. 293-294).

Sobre este desastre ambiental, podemos inferir que ocorreu de forma intensa e severa, o que não nos permite naturalizar o processo do agroecossistema, devemos considerar que os cafeeiros eram velhos, estavam sobrendo com ferrugem e com

²⁵ Instituto Agrônomo do Paraná no ano de 2019 passou a ser denominado Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná-IDR-PR.

problemas de preços, além de já ter naquele contexto, alguns produtores de soja com bastante lucros na mesma região.

A ideia defendida por Mores (2017) é válida quando nos alerta sobre a diferença entre a memória criada sobre o evento (dramatização em jornais e periódicos) e o desastre ambiental em si, para o autor “a geada em 1975 foi mais um ponto importante para acelerar as transformações que já estavam ocorrendo na cafeicultura paranaense do que efetivamente um ponto da "morte da cafeicultura" (MORES, 2017, p. 296).

A soja tomou o espaço de diversas culturas tradicionais, devido à demanda internacional, superando o café e a cana-de-açúcar em área plantada e em volume de negócios, a soja pode ser considerada uma nova e diferente *plantation*, ocupando espaço importante no que Frank Uekötter (2014) considera como nova dimensão mental da agricultura numa era de unificação biológica do mundo.

O produto está presente na alimentação, na obtenção de energia, na indústria automobilística, na nutrição animal, a cultura é, ao mesmo tempo, talvez “ o capítulo mais recente da expansão agrícola nacional mas também o produto agrícola que catalisa as intersecções entre tecnologia, ecologia, e todos os riscos biológicos que a monocultura proporciona” (KLANOVICZ; MORES, 2017. p. 242). Para os autores:

Não é forçoso pensar no contexto histórico brasileiro da segunda metade do século XX quando falamos na permanência ou introdução de novas formas da *plantation* no país, pois encontramos uma dinâmica que perpassa vários governos democráticos ou autoritários. Era disseminado o pensamento de que era necessário retirar o Brasil das nações do então denominado “terceiro mundo” e racionalizar sua produção, difundido “a ideia de desenvolvimento econômico justificando cada ato de governo, e até de ditadura, e de extinção da natureza. Acima de tudo, nas representações de Estado, nos meios de comunicação e no imaginário popular. Compreendemos assim que essa monocultura do século XX é um projeto político de controle da natureza estimulado por sucessivas ondas desenvolvimentistas brasileiras. (KLANOVICZ; MORES, 2017, p. 246-247).

Compreendemos nesta pesquisa que a sojicultura não apenas alterou as características ambientais biológicas e florestais, como também as estruturas econômicas, relações de trabalho, sociopolíticas, intensificando a pauta de programas e projetos específicos para a modernização do campo, em especial, na segunda metade do século XX, deixando traços marcantes nos aspectos organizacionais de instituições públicas e privadas, na formulação e execução de políticas públicas e investimentos públicos, levando a um emparelhamento das políticas públicas em torno da difusão técnica e tecnológica para que isso se efetivasse de forma majestosa.

A emergência de *commodities* como plano de geração de superávit, incentivadas pelo governo obteve crescimento rápido. Entretanto, concomitante a esse crescimento, inicia-se um processo de qualificar o fenômeno da modernização da agricultura, argumenta-se que a inserção de métodos e técnicas modernas não atingiu todos os produtores, todos os produtos e todos os espaços (PAIVA, 1971), de forma que ela pode ser caracterizada como um processo desigual e, sobretudo, contraditório.

A modernização visava tão somente o binômio produção e produtividade, sem levar em consideração todas as consequências sociais, ambientais e biológicas resultantes deste modelo e, mesmo com a problemática da questão fundiária, do país, como a questão da concentração de terras, embora em 1964, tenha sido aprovado o Estatuto da Terra para viabilizar a reforma agrária no país.

Como movimento contraditório, surge algo de grande relevância para a questão agrária brasileira, o Estatuto da Terra - LEI Nº 4.504, de 30 de Novembro de 1964, que foi elaborado e aprovado a partir de intensas mobilizações sociais em prol da reforma agrária, Minc (1985) destaca, especificamente, a I Conferência Nacional de Trabalhadores Agrícolas, realizada em 1953; a criação da União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), em 1958; e o surgimento das Ligas Camponesas, em Pernambuco.

As mobilizações sociais somente tiveram “força” para impôr as suas reivindicações, especialmente a elaboração e aprovação de uma lei de reforma agrária, porque distintos grupos de trabalhadores rurais conseguiram se unificar em torno de certas demandas, mais especificamente, a reivindicação por direitos trabalhistas (MINC, 1985).

Medeiros (2003) analisa a unificação de distintos conflitos rurais em torno da reforma agrária, isto é, como a reforma agrária se tornou a tradução de diferentes lutas pela posse da terra. Para a autora, os conflitos rurais somente foram unificados em torno da reforma agrária com a emergência de dois mediadores no meio rural, as Ligas Camponesas e o PCB. A emergência desses mediadores possibilitou que a reforma agrária se tornasse a tradução das distintas lutas por terra no Brasil.

O PCB foi considerado por Medeiros (2003) como um dos principais mediadores da luta por terra no Brasil a partir dos anos 1950. O projeto político do Partido Comunista do Brasil foi ao encontro da demanda por reforma agrária. A política de distribuição e redistribuição da propriedade da terra estava prevista no conjunto de

transformações concebidas pelo partido, necessárias ao desenvolvimento capitalista brasileiro, e o latifúndio era considerado um entrave ao desenvolvimento do país. Para o partido, na grande propriedade rural ainda persistiam restos feudais “(...) que dificultavam o livre desenvolvimento das forças produtivas” (MEDEIROS, 2003, p. 15/16). O PCB justificou a reforma agrária como uma política desenvolvimentista que possibilitaria a incorporação do trabalhador rural ao mercado consumidor e o desenvolvimento do setor industrial do país.

Medeiros (2003) acrescenta que outras concepções de reforma agrária estavam em disputa. As Ligas Camponesas justificaram a sua reforma agrária como uma ferramenta para “quebrar” o poder dos latifundiários e, com isso, transformar o trabalhador rural num ator político, para que este realizasse uma transformação estrutural em nossa sociedade. Medeiros (2003) observa que no início dos anos de 1960, a reforma agrária se tornou uma das políticas mais debatidas no Brasil; mesmo assim ela não foi aprovada pelo Congresso Nacional. Essa não aprovação não representou uma “derrota” para os trabalhadores rurais, que seguiu na discussão.

Entretanto, ao invés de viabilizar a reforma agrária, o modelo optado para o desenvolvimento do campo brasileiro mesmo existindo as mobilizações e movimentos sociais, foi via modernização do campo, que aumentou a concentração de terras e substancialmente a exclusão social. Ao incentivar a modernização da agricultura, o Estado promove uma segregação, intensificando o processo de exclusão social, deixando de lado a maioria dos produtores rurais (THOMAZ JÚNIOR, 2001) .

A Revolução Verde nos países que haviam feito a Reforma Agrária obteve resultados um pouco mais positivos (BRUM, 1988). Outrora em países como o Brasil, onde a Reforma Agrária não ocorreu, os efeitos foram negativos no âmbito econômico, mais acentuado em âmbito social.

Do ponto de vista social, a distribuição social, setorial e espacial dos incentivos provocou uma divisão de trabalho crescente (MARTINE, 1991), onde as propriedades maiores e com solo favorável a plantio direto, tiveram acesso a crédito, subsídios, pesquisa, tecnologia e assistência técnica, a fim de produzir para o mercado externo ou para a agroindústria.

De maneira oposta, aos produtores menos capitalizados, sobraram as terras menos férteis “utilizando práticas tradicionais e explorando a mão-de-obra familiar para subsistir ou produzir um pequeno excedente comercializado nos mercados urbanos, onde o baixo poder de compra das massas garantiam preços também

baixos” (MARTINE, 1991, p. 10).

Para fins metodológicos de uma maior compreensão geral, a modernização da agricultura no Brasil pode ser dividida em fases (GRAZIANO DA SILVA, 1996). A primeira se restringe à transformação da base técnica, induzida e estimulada pelo governo e empresas norte-americanas. A segunda fase caracteriza-se pela industrialização da produção rural com a implantação de indústrias de bens de produção e de alimentos. Na terceira fase, ocorre plena integração entre a agricultura e a indústria. E por último, ocorre a integração de capitais (industriais, bancários, agrários) sob o comando do capital financeiro.

A principal modificação da agricultura brasileira no século XX foi a transição do chamado complexo rural para os complexos agroindustriais, isto é, a substituição da economia natural por atividades integradas à indústria. A dinâmica produtiva do complexo rural era caracterizada, sobretudo pela incipiente divisão do trabalho. “As fazendas, para produzir um determinado produto, tinham que produzir todos os bens, [...] e os meios de produção necessários” (GRAZIANO, 1996, p. 7).

Graziano da Silva (1988, p. 137) atesta que a modernização da agricultura patrocinada pelo Estado foi conservadora e dolorosa. Conservadora porque beneficiou produtores e áreas e dolorosa devido às contradições sociais geradas pela expansão do capital. Sobre as formas de produção agrícola Brum (1988) afirma que para o capital, “o principal objetivo de produzir alimentos não é para que sejam comidos, mas sim para gerar lucros”.

Os avanços tecnológicos ocorridos nas atividades rurais, após a década de 1960, conforme Graziano da Silva (1996), são caracterizados pela incorporação do progresso técnico, cujo papel fundamental é o de fabricar instrumentos apropriados para aumentar a produtividade da terra e do trabalho e também para submeter o processo produtivo ao capital.

Assim, as inovações tecnológicas permitem fortalecer a dominação do capital sobre o trabalho, com aumento das formas de apropriação da mais valia absoluta e relativa. Todavia, é importante considerar, conforme o autor supracitado, que a aplicação de tecnologias não é especificamente dirigida contra os trabalhadores, nem contra a natureza, está puramente a favor do capital.

Portanto, o processo de modernização no espaço agrícola que possibilitou/a “artificializar” a terra corresponde a um aumento no uso de capital fixo, pois há necessidade de grandes investimentos em extensões de terras, em maquinários e de

capital circulante para investir nas exigências científicas e técnicas (SILVA, 1996).

Este desenvolvimento tecnológico estava amparado pela perspectiva de modernizar o campo. O conceito de modernização da agricultura varia entre os diversos autores que abordam o tema, uns consideram apenas as modificações na base técnica e outros levam em conta todo o processo de produção.

No primeiro caso, considera-se modernizada a produção agrícola que faz uso intensivo de equipamentos e técnicas, tais como máquinas e insumos modernos, que lhe permite maior rendimento no processo produtivo, o que chamamos de veneno ou agrotóxicos. Assim, modernização da agricultura seria sinônimo de mecanização e tecnificação da lavoura.

No segundo caso, considera-se que o conceito de modernização não pode se restringir aos equipamentos usados e sim, deve levar em conta todo o processo de modificações ocorrido nas relações sociais de produção.

A verdade é que a modernização da agricultura segue os moldes capitalistas e tende a beneficiar apenas determinados produtos e produtores, tendendo a fortalecer a monocultura. Com a modernização ocorre o que vários autores denominam de “industrialização da agricultura”, tornando-a uma atividade nitidamente empresarial, abrindo um mercado de consumo para as indústrias de máquinas e insumos modernos.

O processo de modernização é:

resultado de um processo histórico de articulações de poder, estruturado a partir de uma concepção de desenvolvimento, que se repercute territorialmente. Na modernização da agricultura brasileira, a política é uma dimensão expressiva tanto quanto a econômica e a cultural, as quais se manifestam no cotidiano da sociedade brasileira, alterando a organização territorial: o trabalho, a produção, a tecnologia, o consumo, as relações sociais. (SANTOS, 2011, p. 114).

No que se refere às políticas agrárias e agrícolas no Brasil, o modelo agrário foi reconhecido como padrão de “modernização conservadora”, até o final da década de 70, quando perduravam duas vertentes de pensamento nestes estudos: a primeira, com preocupações mais voltadas às relações sociais de produção e uma segunda²⁶, de caráter mais economicista (LUSTOSA, 2012).

O pensamento do desenvolvimento agrícola no Brasil após 1964, baseava-se no pensamento funcionalista norte-americano. Assim, caberia à agricultura o

²⁶ Esta vertente era liderada e defendida pelo pensamento conversador, especificamente por Delfim Neto e acolhida no período do governo militar (LUSTOSA, 2012, p. 58).

cumprimento das seguintes funções: “liberar mão-de-obra para a indústria; gerar oferta adequada de alimentos; suprir matérias primas para indústrias; elevar as exportações agrícolas; transferir renda real para o setor urbano” (DELGADO, 2001, p.162).

Para Lustosa (2012) todo este ideário perpassou o período de industrialização acelerada e culminou no período de apogeu da implementação das políticas agrícolas, cujas orientações econômicas e políticas consolidariam um pacto modernizante conservador, padrão particular de desenvolvimento capitalista no Brasil. Para Oliveira (2003, p. 50) “era um modelo absolutamente voltado a atender às necessidades da acumulação e não às do consumo, mesmo porque este último não corresponderia provavelmente à dinâmica desse sistema, pois não é do consumo que vive o capitalismo, mas, sim, do movimento que faz entre suas rinter-relações sociais.

A exclusão social e econômica dos camponeses ocorreu não somente na trajetória brasileira mas, também de maneira global. A desapropriação territorial, a precarização do trabalho no campo, a acentuação dos conflitos sociais e a luta pela terra vem acontecendo desde o Brasil colonial.

Se observarmos, a lógica, do desenvolvimento global de modernização da agricultura, percebemos que foi, sobremaneira, na década de 1970 que o Brasil deu um salto em sua modernidade, quando muitos médios e grandes agricultores passaram a implementar nos processos produtivos o pacote tecnológico para a agricultura, denominada de “Revolução verde”²⁷, que inclui fertilizantes, agrotóxicos, maquinários, calendário agrícola, etc. (MARTINE; GARCIA, 1987).

Por este viés, o campo não resiste com o camponês e suas atividades. As transformações são tão contínuas e perversas no campo que uma nova estrutura foi impressa tanto no que concerne aos produtores como na forma de produzir²⁸.

A eficaz da expansão do capitalismo no espaço agrário brasileiro via efeitos da modernização da agricultura, sobretudo, a partir da “Revolução Verde”, causou mutações nas relações de trabalho, de produção e no reordenamento territorial. O discurso de desenvolvimento e modernização pelos governantes e instituições internacionais emerge para superar o “velho” e “arcaico” com implantação de

²⁷Essa “modernização do campo” valorizou o grande e médio latifundiário com incentivo a monocultura para a exportação com ofuscação ao pequeno produtor.

²⁸São inegáveis as transformações nas relações de trabalho e de produção no campo brasileiro em virtude da inserção de tecnologia, dos reajustes da macroeconomia contendo o processo de reestruturação produtiva e de políticas neoliberais.

tecnologias configurando o agronegócio em detrimento do caboclo²⁹ (camponês). Percebe-se que o desenvolvimento do capital no campo se dá, em parceria com o Estado. As políticas neoliberais tem se intensificado no processo de desterritorialização dos territórios não capitalista.

Ao longo do século XX e início do XXI, notamos que a modernização da agricultura propiciou o declínio dos camponeses e de suas lutas, ocorrendo a territorialização e proletarização dos camponeses.

O avanço do agronegócio e da modernização deu uma visibilidade ainda maior para a pobreza e exclusão dos camponeses, já presente em outros modos de produção. Essa dinâmica territorial no espaço agrário acentuou as desigualdades sociais fazendo ascender o discurso de desenvolvimento territorial rural, que se apoiava na lógica que o desenvolvimento atingiria todos. Ao abordar o termo exclusão é importante apresentar dois traços característicos, o primeiro está relacionado com o chamado desemprego estrutural e nos reporta aos “excluídos” que se tornaram “desnecessários” do ponto de vista econômico. Já o segundo traço, corresponde aos “excluídos” desnecessários não apenas economicamente, mas, sobretudo, socialmente, muito mais do que isso tornaram-se “socialmente ameaçantes e, por isso, passíveis de serem eliminados” (OLIVEIRA, 1997, p. 52).

Ao analisarmos os “excluídos” do ponto de vista econômico, Castel (1995), considera que o uso equivocado do conceito de exclusão, oculta a situação atual da questão social, pois fica detido em efeitos mais visíveis e imediatos da crise, reduzindo erroneamente a aspectos pontuais e não a “um processo geral de desestabilização da condição salarial” (OLIVEIRA, 1997, p. 32 -33).

O sociólogo José de Souza Martins faz uma discussão sobre o conceito de exclusão em duas obras em especiais que discutiremos: “Exclusão Social e a Nova Desigualdade”, lançando a primeira edição em 1997 e, “A sociedade vista do Abismo”, lançada em 2002. O autor considera que o conceito exclusão (inconceituável, impróprio, vago e indefinido) veio substituir a ideia sociológica de “processo de

²⁹ Segundo Silva (2010), o termo caboclo se originou junto à concepção social e étnica dos trabalhadores camponeses no cenário brasileiro. “Com substantivo de dois gêneros, designa os (as) mestiços(as) de ascendências indígena e branca (...). Por muito tempo, teve sentido pejorativo de sujeito atrasado, ignorante, preguiçoso e portador de maus hábitos (...). Assim, a identidade social agrária que surgia no Brasil, sob o signo de caboclo fora, por um lado, uma imposição dos colonizadores e, por outro, uma nova significação social dos próprios habitantes nativos aos conterrâneos. Eram os indígenas que não mais se identificavam com valores socioculturais próprios, embora continuassem a viver da terra, em habitações rústicas, dispersas na mata (florestas, campos, cerrados) e nos roçados” (p. 69).

exclusão”, atribuindo-se mecanicamente a todos os problemas sociais e distorcendo a questão que pretende explicar. Assim, talvez pudéssemos negar a existência da exclusão: o que existem são vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes. Quando concebida como um estado fixo fatal e incorrigível e não como expressão de contradição do desenvolvimento da sociedade capitalista, a exclusão cai sobre o destino dos pobres como uma condenação irremediável (OLIVEIRA, 1997, p. 14-16).

Martins (2002, p. 21), considera que essa mesma “exclusão” fala de “situações objetivas de privação, mas não nos fala tudo nem nos fala o essencial” (MARTINS, 2002, p. 43), a partir dela não se luta por transformações sociais, mas sim “em favor de relações sociais existentes, mas inacessíveis a uma parte da sociedade”.

A partir dessa lógica de pensamento, Oliveira (1997) faz uma reflexão necessária sobre os “incluídos” e os “excluídos”, afirmando que este ponto de vista (também via política pública), nega a teoria marxista:

É um disparate nos referirmos a “excluídos” quando esses mesmos indivíduos não se encontram fora, mas, antes, inseridos, embora precariamente, no sistema econômico. “Qual o sentido de falar em duas ordens de realidade, dos “incluídos” e dos “excluídos”, se ambas são produzidas por um mesmo processo econômico que, de um lado, produz riqueza e, de outro, miséria. Inclusive, nas condições brasileiras, esse “lumpenproletariado” gerado pelo capitalismo, além de funcional ao sistema enquanto exército de reserva, é utilizado pelos segmentos integrados ao mercado de consumo como mão-de-obra barata, realocando cada vez mais recursos para o setor dinâmico (OLIVEIRA, 1997, p. 53).

Para Martins (1997) qualquer tipo de inclusão nos moldes capitalistas seria uma falácia. O autor acredita que o que chamamos de exclusão na verdade “constitui o conjunto das dificuldades, dos modos e dos problemas de uma inclusão precária e instável, marginal” (MARTINS, 1997, p. 30-32). Constitui-se como inclusão “daqueles que estão sendo alcançados pela nova desigualdade social produzida pelas grandes transformações econômicas e para os quais não há, senão, na sociedade, lugares residuais”(MARTINS, 1997, p. 26). O período de passagem do momento da “exclusão” para o momento da “inclusão” implica certa degradação e, segundo o autor, a sociedade moderna vem criando uma grande massa de população sobrando que tem poucas chances de ser novamente incluída nos padrões atuais de desenvolvimento, ou seja, o período de passagem entre “exclusão” e “inclusão”, que deveria ser transitório, vem se transformando num modo de vida permanente e criando uma sociedade paralela que é includente do ponto de vista econômico e excludente do

ponto de vista social, moral e até político (MARTINS, 1997, p. 33-34).

Castel sugere que falemos em precarização, vulnerabilidade, marginalização, mas não em exclusão. Em seu artigo “A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à desfiliação”, o autor adverte que essas situações marginais têm origem no processo de desligamento em relação ao trabalho e à inserção social. Nesse duplo processo de desligamento podemos distinguir três formas de degradação que, agrupadas, originam três zonas: zona de integração (trabalho estável e forte inserção relacional), zona de vulnerabilidade (trabalho precário e fragilidade dos apoios relacionais) e zona de desfiliação (ausência de trabalho e isolamento relacional). O sociólogo francês ainda distingue uma quarta: a zona de assistência, na qual se insere o tratamento dado aos indigentes inválidos (CASTEL, 1997, p.23). Assim, talvez não seja incoerente nos referirmos a categorias da população que sofrem de um déficit de integração e, portanto, estão “ameaçadas de exclusão”. Tais processos de marginalização podem resultar em exclusão propriamente dita, ou seja, num tratamento explicitamente discriminatório (CASTEL, 1997, p. 41).

Por sua vez, Martins não deixa de acenar para o desenvolvimento dessa “mentalidade exterminatória” ou para os indivíduos que se tornam “socialmente desnecessários”. Basicamente, exclusão é uma concepção que nega a História, que nega a práxis e que nega à vítima a possibilidade de construir historicamente seu próprio destino, a partir de sua própria vivência e não a partir da vivência privilegiada de outrem. A idéia de exclusão pressupõe uma sociedade acabada, cujo acabamento não é por inteiro acessível a todos. Os que sofrem essa privação seriam os “excluídos” (MARTINS, 2002, p. 45-46).

Desse modo, as estratégias utilizadas para tratar da “exclusão” desenvolvem “técnicas sociais de ocultamento das marcas sociais de sua degradação”, escondendo a verdadeira condição social e as contradições do sistema capitalista (MARTINS, 2002, p. 39). São orientações aparentemente generosas que mascaram a face autoritária e intolerante da preocupação com a exclusão social, que sempre sugere que “os próprios “excluídos” não sabem o que fazer consigo mesmos” (MARTINS, 2002, p. 40).

Martins (2000) ressalta que devemos nos livrar de estereótipos que nos enganam e que ao invés de expressar uma prática – a exclusão – acabam por induzi-la e, mais ainda, que é necessário modernizarmos a sociedade, revolucionando suas relações arcaicas, ajustando-as de acordo com as necessidades do homem, e não de

acordo com as conveniências do capital (OLIVEIRA, 1997, p 37-38).

3.5.1 Políticas de “Inclusão Social” para a agricultura familiar

As políticas sociais voltadas a população do campo através de programas sociais constituem-se em uma contrarreforma do estado via políticas compensatórias. Mézaros (2002), considera o trabalho o eixo central de sustentação ao capital e não o Estado. Deste modo, consideramos que existe a busca “ de outras formas de trabalho na agricultura, como respostas às implicações do sistema, e não como fato natural fora dele” (LUSTOSA, 2012, p. 269).

O contexto neoliberal exige, uma atuação forte e inovadora do Estado no que diz respeito a implementação de políticas de recorte social. Fica a critério sob responsabilidade deste, investir na distribuição de benefícios sociais como meios para minimizar os antagonismos sociais existentes nesta conjuntura econômica, frente aos desmontes de direitos universais originados do trabalho e do Estado de Bem-Estar Social. Em consequência deste processo, “ A falta de investimento na produção agrícola e industrial agrava os níveis de pobreza e a realidade demanda cada vez mais de programas de rendas mínimas de enfrentamento da pobreza, coo bolsa renda, bolsa escola, e mais recentemente, o Programa Bolsa Família (LUSTOSA, 2012, p. 270).

Em relação as pequenas propriedades rurais, o Estado tem se apresentado com políticas agrícolas e agrárias de distribuição de terras, compras de produção e, mais recentemente, como mudança mais importante, transformar reforma agrária na categoria de políticas sociais, via políticas compensatórias na forma de redistribuição de renda, no enfretamento a pobreza rural.

Como apresentamos anteriormente, a exclusão dos pequenos agricultores pobres se dá desde sempre na história deste país, intensificando após a “Revolução Verde”. Com isso, o Estado busca minimizar os desafios dos pequenos produtores rurais, a proposta é envolver os agentes locais no desenvolvimento econômico da comunidade, dinamizar as regiões rurais mais deprimidas com políticas públicas.

Fazendo uma análise, preliminarmente, podemos dizer que as políticas públicas de desenvolvimento tem como objetivo, minimizar a pobreza e o atrado no campo. Ao analisar a essência dos fenômenos, observamos que são, na verdade, políticas compensatórias para fomentar o desenvolvimento dos territórios atrativos, e

que, portanto, não buscam resolver os problemas estruturais, como a desigualdade social. O capital necessita da pobreza para se auto-reproduzir, portanto, nunca atingirá a essência dos problemas. Logo, a lógica do capital é apropriar-se de novos territórios e novos espaços, via inclusão e exclusão dos camponeses para viabilizar sua territorialização no campo.

Segundo Wanderley (2000, p. 95), “o sucesso, inegável, da modernização da agricultura gerou, paralelamente suas próprias crises”. É importante lembrar que, a década de 1980, foi marcada pela crise no modelo produtivista de desenvolvimento agrícola, sobretudo pela incapacidade do Estado manter os elevados índices de financiamentos para a agricultura.

No âmbito dos processos de trabalho rurais e das relações de produção, esses fatos causam alterações nas condições materiais e de reprodução social (LUSTOSA, 2012), as mudanças nas formas de regulamentação da vida social alteram a lógica de produção, de distribuição, e consumo de bens e de serviços na sociedade. Para a autora a concepção de pluriatividade não pode ser compreendida estritamente como uma mudança na forma e na diversificação do trabalho, mas como imposição e necessidade do sistema difundir ideários que justifiquem e recriem novas formas de trabalho, neste caso o não-agrícola.

O conceito de pluriatividade vem sendo difundido por diversos teóricos brasileiros, a concepção de Schneider (2007, p.16) diz que, “pluriatividade refere-se a um fenômeno que se caracteriza pela combinação das múltiplas inserções ocupacionais das pessoas que pertencem a uma mesma família”. Assim, a pluriatividade é, ao mesmo tempo, causa e efeito das atividades não agrícolas. Por isso, insiste-se que não se deve confundir as atividades não agrícolas com a pluriatividade, pois esta decorre das decisões, das estratégias dos indivíduos e das famílias rurais que podem ou não optar pela combinação de mais de um tipo de trabalho (SCHNEIDER, 2007).

Essa pluriatividade pode ser reflexo do processo de industrialização do campo, propondo ao agricultor um modelo de empreendedorismo que contemple inúmeras atividades, inserir-se em circuitos diversos de mercado e consumidores, tornar o agricultor um pequeno empresário do campo.

Por outro, as políticas compensatórias acabam camuflando o significado do não acesso dos segmentos mais frágeis aos jogos do mercado, servem de mecanismo de inclusão social e de controle social na mediação dos conflitos sociais, frutos de

avanços das forças produtivas. Conforme Mandel (1980), o caráter utilitarista de “supostamente superar os antagonismos de classes, assegurar um crescimento ininterrupto, um aumento do consumo (...) a função objetiva da ideologia economicista é, sem dúvida, tentar desmantelar a luta de classes do proletariado” (MANDEL, 1980, p.341).

3.6 A EXTENSÃO RURAL E SEU PAPEL NA MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA DA AGRICULTURA BRASILEIRA

A partir das contingências históricas apresentadas sobre o período modernizante da agricultura no Brasil, amparado pelo projeto arquitetônico do Estado, na resultante industrialização da agricultura e novo direcionamento das políticas públicas, compreendemos relevante trazer algumas consonâncias do trabalho de ATER com este período e delinear tendências metodológicas e epistemológicas sobre a execução de políticas para população do campo.

Não pretendemos fazer uma análise exaustiva sobre aspectos históricos, teóricos, ideológicos da extensão rural no Brasil mas sim, fornecer elementos contundentes que demonstrem de que maneira a extensão rural brasileira esteve ligada ao modelo modernizante e negligenciou os aspectos sociais (fenômenos sociais) resultantes desta modernização. A análise da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) será feita no capítulo terceiro e alguns programas ligados a política analisados no capítulo quarto.

A extensão rural surge no Brasil pela primeira vez, no estado de Minas Gerais, em 1948, com uma parceria entre o Estado brasileiro e empresas norte-americanas. Caracteriza por ser uma política de Estado. Via de regra, a extensão rural frequentemente refere-se a sigla ATER, que significa Assistência Técnica e Extensão Rural e, é definida como um processo de educação não formal que ocorre entre um profissional técnico e o agricultor(a). Caporal (1991) considera que o conceito de extensão rural, mesmo sem ser consensual, remete a relação horizontalizada entre essas duas partes, elementos que surgem da herança de uma crítica direta estabelecida por Paulo Freire em “Extensão ou Comunicação?”, publicado originalmente em 1969, à prática extensionista verticalizada comum nas décadas de 1960 e 1970 (AMARAL JUNIOR, 2019).

São três modelos principais que marcam a trajetória histórica da extensão

rural brasileira: o humanismo assistencialista, o difusionismo-produtivista e o humanismo crítico (RODRIGUES, 1997). O primeiro modelo remonta à época de implementação da extensão rural no país, cuja política de Estado foi amplamente elaborada para promover modificações de hábitos e comportamentos da população do campo. Consagrou-se pelo lema “um agrônomo, uma professora e um jipe”, resumindo toda a pretensão desenvolvimentista que a extensão rural trazia baseada no modelo estadunidense (FONSECA, 1985). Na concepção de Amaral Junior (2019):

Foi esse primeiro modelo também que, de forma geral, promoveu uma divisão interna nas agências de ATER entre uma “área produtiva” e uma área de “bem-estar social” - dicotomia alinhada aos princípios gerais do humanismo assistencialista que reproduzia. O modelo humanista assistencialista marcou a identidade da ATER brasileira, destacando seu primeiro momento como uma das poucas políticas que alcançava a população do campo, historicamente desassistida. Esse formato de extensão rural, no entanto, seria reformulado a partir da década de 1960. (AMARAL JUNIOR, 2019, p. 264).

O segundo modelo, difusionista-produtivista, foi implantado a partir da ditadura militar, governo instaurado após o Golpe de 1964, tendo como foco a transferência de tecnologias e o aumento da produção para gerar supersafras (RODRIGUES, 1997). Sob a égide da modernização do campo, “este modelo de ATER foi impulsionado pela Revolução Verde, pela percepção desenvolvimento econômico do governo militar e pela adoção das *commodities*” (AMARAL JUNIOR, 2019, p. 264).

Já no terceiro modelo, o humanismo crítico, tem em suas formulações elementos de exaustão dos elementos do modelo difusionista-produtivista (AMARAL JUNIOR, 2019, p. 265) passando por fortes questionamentos frente às crises econômicas das décadas de 1970 e 1980 e às pressões dos movimentos da sociedade civil (RODRIGUES, 1997). Sua premissa básica estava dada na reformulação da ATER para um processo dialógico e horizontal, superando a transferência verticalizada de conhecimentos e tecnologias amplamente adotada, buscando, também, reorientar o processo de extensão rural para moldes participativos, comunitários e destinado também aos públicos minoritários.

Esse modelo, longe de ter se esgotado, não chegou a lograr grande êxito. Representou avanços como a reordenação da ATER para o agricultor familiar e a aprovação da PNATER mas também ficou limitado por retrocessos como o fim da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) no início da década de 1990 (PEIXOTO, 2008).

Segundo Gonçalves Neto (1997, p. 202) “os extensionistas rurais, complementam a ação dos centros de pesquisa e experimentação, tanto públicos como privados, exercendo o papel de ponte entre estes centros e os produtores”.

As pesquisas científicas privadas e estatais foram fundamentais também para diminuir o tempo de produção e para aumentar a produção e produtividade. Os ganhos mais relevantes na redução do tempo de produção foram na pecuária, na suinocultura e na avicultura. Mann e Dickinson (1987, p. 16) ressaltam que “existem certas esferas da produção agrícola onde estrangimentos naturais operam efetivamente no sentido de impedir qualquer redução significativa do tempo de produção”. Conseqüentemente, o capital irá se afastar de tais áreas de produção precisamente porque o tempo de rotação, como o tempo de produção, é relativamente fixo.

Para Aguiar (1986), os traços principais que caracterizam a modernização são justamente o aprofundamento das relações mercantis e a ampliação do uso das inovações técnicas. Com a modernização tecnológica da agricultura, consolidam-se as empresas rurais capitalistas. Com isso, a visão de latifúndio passa a ser coisa arcaica, do passado, enquanto a empresa rural moderna é sinônimo de desenvolvimento do campo e também de modernidade. Da mesma forma, surge o “novo” personagem: o empresário rural. “Surge”, porque não houve a transformação do camponês no empresário, mas, a sua substituição; em muitos casos, pelo homem citadino (MENDONÇA, 2004).

Nesse contexto, é preciso considerar que a modernização da agricultura constitui “[...] a expressão da modernização capitalista em seu movimento constante de auto-expansão, alterando o processo produtivo, acarretando diferenciações espaciais nos territórios, territorializando a contradição capital X trabalho.” (MENDONÇA, 2004, p. 227). A consolidação da agricultura moderna causou graves danos sociais e ambientais, evidentes, como a concentração de terra e renda, a precarização do trabalho, deslocamento da força produtiva do campo para as cidades e, também, destruição e contaminação do meio ambiente. Dessa forma, a modernização foi uma falsa imagem de progresso, um mito, produto do discurso de desenvolvimento rural.

É o deflagrar do fenômeno da expropriação de terras dos pequenos produtores empobrecidos. Os quais, não possuindo condições de se manter concorrendo no mercado com a grande empresa rural acabam também sendo explorados como mão de obra em atividades agroindustriais. Outro aspecto, não

menos impactante, é o relacionado ao direcionamento da atividade produtiva que, outrora realizada para a subsistência e reprodução da unidade familiar, passa, em muitos casos, a atender a demanda produtiva da agroindústria.

Em 2003, a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) assumiu a responsabilidade pela ATER e, então, voltou a instituí-la como política pública de caráter nacional, designada de Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER).

Lançada em maio de 2004, a Pnater definiu as diretrizes para a elaboração do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER), cuja primeira versão foi publicada em 1º de março de 2005. Considera-se que esse momento representou um avanço significativo da atenção à produtividade camponesa, pois institucionalizou a ATER como política pública específica, com caráter único para o país, resguardado as especificidades regionais, fundamentando a atenção dos agentes de ATER em diretrizes nacionais (LUSA, 2013).

A versão mais atualizada da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), foi sancionada no ano de 2010, conforme a Lei 12.188, chamada Lei de Ater, que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências, promovendo o tema como política pública de Estado.

Segundo Peixoto (2005, p.37), “entre as inovações da PNATER está a definição de que a nova ATER deverá organizar-se na forma de um Sistema Nacional Descentralizado, do qual participem entidades estatais e não estatais”. Daí, num sistema competitivo de chamadas públicas, as entidades estatais de ATER passam a concorrer com as não estatais pelo público atendido.

Esta nova proposição de Ater, remete-nos a analisar alguns elementos da realidade objetiva sobre os desdobramentos da nova PNATER para o trabalho social, do ponto de vista crítico.

Muitos foram e são os desafios desde a promulgação da nova Lei, sobretudo, por suas correlações com o novo direcionamento das políticas sociais a partir dos anos 2000, não apenas do ponto de vista da legalidade mas, sobretudo, das contradições materializadas na realidade objetiva da Ater brasileira, que ao longo de sua história desenvolveu suas atividades muito ligadas ao modelo desenvolvimentista

de modernização do campo em detrimento do empobrecimento. Consideramos importante, fazer esse recorte, pois, tratar de um problema epistemológico da Ater é certamente, adentrar uma problemática que reflete diretamente em políticas sociais para esta população que reside no campo.

Diante desse cenário, a principal questão que se coloca para a ATER, brasileira e também paranaense, tem sido recriar e estruturar um forma de trabalho da área social que esteja de acordo com as demandas institucionais, alinhado às premissas e expectativas do estado e, ao mesmo tempo, conforme as diretrizes e objetivos da PNATER. Conforme dados contidos em Boletim Informativo (AMARAL JUNIOR *et al.* 2020, p. 6-10) da área social, do IDR-PR, publicado em 2020, relatam pelo menos 5 (cinco) desafios que se apresentam hoje para o trabalho ligado as políticas sociais ou a “área social”, dentre eles destacamos “conhecer a realidade; identificar o “objeto” do trabalho social; o alinhamento com a Pnater;.construir uma metodologia; estruturar um plano de trabalho comum” (AMARAL JUNIOR *et al.* 2020, p. 6-10).

Estes desafios evidenciam problemas estruturantes da forte ligação entre as práticas de extensão rural e a ligação desta com o processo de modernizar o campo. Para tanto, o conhecimento da realidade objetiva do campo da intervenção, pressupõe ultrapassar a prática que lida com o imediatismo das demandas que se apresentam para equipe social, levando então, a uma necessidade de análise ampla, com a elaboração de diagnósticos sociais comprometidos com a realidade e com as características regionais. Experiência, teoria e método precisam se encontrar para que seja possível realmente entender as demandas e necessidades locais.

Os parâmetros legais fortalecem as ações de Ater, desta forma a extensão rural é legalmente estabelecida por uma Política Pública. Nela, constam tanto as diretrizes nacionalmente assumidas para o trabalho da ATER, quanto seus objetivos. Há também a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural, cujas premissas se alinham à política nacional.

Sabe-se que, há muitos métodos historicamente prevalentes na prática da ATER. Mas é necessário um rigor metodológico nessa construção para a área social, visto que sua existência nas agências de extensão rural pelo país é menos estruturada. Primeiro, porque a “área social” lida cotidianamente na esfera das relações sociais, um campo que se apresenta, a priori, como abstrato ao extensionista. Segundo, porque os métodos frequentemente utilizados em outras áreas - como o

experimental - não são amplamente aplicáveis a esse contexto. Por isso, é necessário o esforço na construção de uma metodologia (aqui usada no sentido de designar um estudo do método) que contemple uma dimensão epistemológica (como construir conhecimento), ontológica (como compreender a realidade da existência dos sujeitos) e instrumental (como modificar a realidade). Significa, ainda, não perder de vista a extensão como uma modalidade de educação não formal e, portanto, alinhar seus métodos ao fenômeno educativo (AMARAL JUNIOR *et al.*, 2020)

O que prevalece ainda, é uma forte fragmentação da atuação profissional. Para tanto, é importante construir um plano de trabalho comu, em especial da área social, que operacionaliza, na maioria das vezes políticas sociais, estabelecendo assim, fenômenos sociais prioritários, linhas de ação geral e um escopo de atividades convergente.

Constatamos que um dos grandes impasses atuais da área social, e destacamos aqui, os profissionais de Serviço Social, consiste no distanciamento entre teoria e prática, em outras palavras o famoso distanciamento entre o trabalho intelectual, de cunho teórico-metodológico, e o exercício da prática profissional cotidiana. A construção de estratégias técnico-operativas para o desenvolvimento do trabalho, ou seja, “preencher o campo de mediações entre as bases teóricas já acumuladas e a operatividade do trabalho profissional”. (IAMAMOTO, 2000, p. 52). Importante torna-se lembrar os pressupostos que fizeram firmar novos pilares para o exercício profissional.

Somente o domínio de uma perspectiva teórico – metodológica, dissociada de uma realidade ou de um engajamento político ou ainda de uma base técnico operativa, “não é suficiente para imprimir novos caminhos ao trabalho profissional. Corre-se o risco de cair no *teoricismo estéril*, uma vez que a metodologia nos fornece uma lente para a leitura e explicação da realidade social, o que supõe a apropriação dessa mesma realidade” (IAMAMOTO, 2000, p.54).

Para dar conta dos fenômenos sociais presentes no campo, o profissional deve voltar-se à realidade, ou ainda, a totalidade do movimento da realidade complexa e contraditória que, por sua vez, possui uma dinâmica própria, não surge de um abstrato. O singular como parte constitutiva da totalidade, ou seja, a forma como o universal aparece imediatamente aos olhos dos assistentes sociais (e no caso da ATER, de outros profissionais que compõem a área social), na esfera da vida cotidiana.

A PNATER exige dos profissionais da área social um novo posicionamento frente os problemas do agrário, exigindo que os profissionais, decifrem a realidade e construam propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos, a partir das demandas emergentes no cotidiano. (IAMAMOTO, 2003, p.20)

Para tanto, as contingências históricas do trabalho social da ATER, foram constituídos e consolidados, a partir de uma lógica de modernização conservadora da agricultura. Tanto essa afirmativa é verdadeira que, atualmente visualizamos formas de operacionalizar políticas públicas de caráter social para população do campo com bases no empirismo, ou focadas em conteúdos voltados ao empreendedorismo, gestão de negócios, circuitos de comercialização e, muito pouco voltadas a capacidade de efetivação de direitos sociais.

3.7 OS DESAFIOS NA OPERACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS VIA PNATER

A “área social” na ATER possui uma trajetória histórica de difícil definição. No passado, o que atualmente se identifica como uma “área” era frequentemente designado de “equipe de bem-estar social”. O termo se referia às profissionais - em sua grande parte do sexo feminino - que integravam as equipes extensionistas com a perspectiva de atuar no universo doméstico. (AMARAL JUNIOR, 2020)

Nas experiências primárias em extensão rural no Brasil, que ocorreram no final da década de 1940 e início da década de 1950, a vaga geralmente era ocupada por uma técnica em economia doméstica ou economista doméstica. Seu objetivo maior era difundir uma série de novos hábitos e costumes que pudessem promover mudanças nos modos de vida da população rural brasileira. Com o passar das décadas, tanto essa perspectiva foi se alterando, quanto observa-se também uma diversificação da formação profissional dos extensionistas dessa “área”.

A década de 1960 foi particularmente especial, na medida em que, com a prevalência de uma perspectiva produtivista, as equipes de “bem-estar social” estagnaram e tenderam posteriormente ao lento declínio nas agências de ATER pelo país. Isso representou tanto uma fragmentação do escopo de trabalho social que vinha sendo desenvolvido nas primeiras décadas da extensão rural brasileira, quanto um enfraquecimento interno de uma perspectiva humanista de atuação.

No entanto, a partir da década de 1990, com a influência de diversos setores da sociedade civil e com a emergência da categoria “agricultura familiar” - e posterior

promulgação da Política Nacional e Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) – a ATER torna a direcionar-se para um público diversificado e sob a perspectiva também de atuar sobre o contexto das relações sociais. Nesse sentido, um escopo de “trabalho social” torna a integrar as prioridades da Política demandando, assim, uma recomposição técnica dos quadros profissionais. No Paraná, ocorreu uma recente mudança do quadro de colaboradores do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná IAPAR-EMATER abrindo 56 vagas, das quais 36 para assistentes sociais e 20 para economistas domésticos.

O Paraná é um estado de muita diversidade e regiões com perfis e potencialidades distintas. Por isso, compreende-se que cada região deve empreender esforços em entender sua realidade e, a partir daí, conhecer as particularidades de seus desafios.

Observamos abaixo alguns elementos da ATER atual, que perduram de modelos anteriores:

Figura 8 - Elementos constitutivos do modelo de Extensão Rural



Fonte: Elaborado pela autora.

Com a reformulação proposta na PNATER, a extensão rural assumiu políticas públicas, programas e projetos sociais alocados na PNAS, sob a justificativa de, os técnicos extensionistas, estarem mais próximos da população do campo. Entretanto, é preciso se atentar que historicamente, as intervenções das agências de ATER, possuíam foco no difusionismo produtivista além do compromisso em modernizar a agricultura, a partir de políticas agrícolas e os pacotes tecnológicos da era modernizante. Disso, resultou uma divisão por área: Temas Sociais X Temas Técnicos Agrícolas, tendo uma prevalência de profissionais das ciências agrárias.

Com a minoria de profissionais de formação na área social e o compromisso assumido com programas sociais, há um dilema a ser resolvido por órgãos de ATER, pois para dar conta desses compromissos, há a tendência em considerar todos os técnicos “extensionistas rurais”, independente da área do conhecimento e, a partir disso observamos técnicos das mais variadas áreas (agronomia, medicina veterinária, zootecnia, engenharia de pesca dentre outras), operacionalizando programas sociais, dentro de uma lógica produtivista e sobretudo, sem compreensão da realidade social presente no campo.

O resultado desse processo, materializa-se em situações preocupantes em dois aspectos principais: primeiro pela pouca compreensão das contradições das relações sociais estabelecidas no campo que por muitas vezes, desconsidera vulnerabilidades sociais das famílias para além da renda familiar e, segundo, por potencializar ainda mais o assistencialismo presente nesses programas de transferência de renda.

Estas preocupações fundamentam-se no pressuposto de que, estes profissionais precisam de conhecimento teórico para lidar com situações que advêm de um problema social. É preciso, conhecer a realidade posta para a partir disso propor políticas sociais para o trato da questão social.

Na mesma direção, percebe-se uma tensão entre os campos da teoria e da prática, fator que pode ser facilmente observado quando identificamos profissionais afirmando, em seu cotidiano profissional, que na prática a teoria é outra. Existe um desmesurado equívoco em desvincular teoria e prática, seguramente existe uma relação entre elas, uma dependência mútua, são elementos que se completam, e o fruto dessa relação culminará em uma ação profissional instrumentalizada.

3.8 CARACTERÍSTICAS DE TRABALHO DE ATER COM PÚBLICOS ESPECIAIS DO CAMPO

Os públicos especiais constituem-se em assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos, ribeirinhos, faxinalenses e os demais povos e comunidades tradicionais. O espaço agrário é um dos espaços que expressam as diferentes manifestações das desigualdades em nosso país. Desigualdades de gênero, classe, raça, etnia e geração não somente se manifestam nesse espaço como, sobretudo, nos desafiam a pensar enquanto fenômeno social para além da esfera estritamente econômica e produtiva.

Ao pé da lei, é dever da ATER, desenvolver propostas e estratégias de trabalho que contemplem povos e comunidades tradicionais, podemos destacar: faxinalenses, indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária, ciganos, ribeirinhos etc.

Importante ressaltar que com a promulgação da PNATER, Art. 5º. São beneficiários da Pnater, conforme Art.5º:

- I - os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos e os demais povos e comunidades tradicionais; e
- II - nos termos da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006, os agricultores familiares ou empreendimentos familiares rurais, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, bem como os beneficiários de programas de colonização e irrigação enquadrados nos limites daquela Lei. (BRASIL, 2010).

Mesmo com a legislação, há um grande desafio em incorporar os “públicos especiais” no atendimento efetivo tanto das agências de ATER, quanto de outras políticas sociais. Há grande distância entre os direitos reivindicados e proclamados e os direitos efetivados. Para Marx, o Direito está longe de ser um instrumento para a realização da justiça, tampouco emana da vontade do povo, mas, sim, é uma estrutura ideológica a serviço das classes dominantes.

Dentre os 6 (seis) princípios da PNATER, destaca-se a “equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia”, reconhecendo, portanto, as desigualdades que permeiam o universo do campo como locus de intervenção. Isso implica em mudanças estratégicas e nas ações que contemplem determinados públicos que, até então, eram excluídos da perspectiva de ATER praticada, ou não oficialmente englobados (PARANÁ, 2019)

As mulheres, embora presentes desde as primeiras ações extensionistas no país, foram oficialmente caracterizadas como um de seus públicos com a promulgação

da PNATER, o que coloca a necessidade de reflexão sobre o porquê e como envolvê-las nas ações de extensão rural guiadas a partir dessa política pública em contexto atual.

Historicamente, o predomínio de capacitações em formação de atividades não agrícolas no cerne dos projetos e programas executados é um indicador de uma postura pouco crítica em relação ao caráter das demandas que surgem no contexto dos grupos de mulheres. Há também uma dificuldade histórica em considerar o papel da mulher enquanto produtora de alimentos, bens e serviços, ficando evidente a tendência em concentrar as iniciativas de trabalhos com mulheres naquelas atividades que reforçam seu papel vocacionalista e naturalizado na economia familiar.

Compreendendo, nessa perspectiva, a assistência técnica e extensão rural como um dos componentes fundamentais no atendimento das famílias do campo, apresenta-se para a ATER um grande desafio que consiste em desenvolver estratégias metodológicas que busquem promover essa equidade de direitos entre homens e mulheres. Para tanto, é preciso demarcar as formas de pensamento e intervenções de trabalho com mulheres pela ATER, destacando pelo menos três tendências principais (AMARAL JUNIOR *et al.* 2020).

A primeira tendência “a mulher enquanto “público especial”, diz respeito ao agrupamento de mulheres como “público alvo” dos programas e políticas sociais. Nessa abordagem, há uma tendência em considerar o “ser mulher” como atributo de agregação para formação dos diversos grupos de trabalho. É o equivalente a formar grupos por faixa etária, rendimento mensal, tipo de produção agrícola ou qualquer outra variável selecionada. Assim, a situação da mulher do campo aparece como artifício de seleção e formação do grupo, desvinculada de uma problemática social que remeta às contradições de seu modo de vida nas famílias e comunidades. Essa tendência – que pode ser útil em situações específicas, como em diagnósticos contextuais e processos decisórios de grupos – imputa geralmente em um esvaziamento das condições concretas das mulheres, ignorando que elas podem estar em estratos de classe diferenciados, situações variadas de vulnerabilidades, condições diversas de vida e de relações familiares.

A segunda tendência “a mulher como central no poder de decisão familiar” . Observa-se que várias políticas públicas reforçam o papel tradicional da mulher ao atender apenas as necessidades imediatas e práticas, o que geralmente reproduz a divisão sexual do trabalho e a concentração de poder. Isso quer dizer que muitas

políticas públicas têm mantido certa tendência em “naturalizar” a mulher como cuidadora, mãe, esposa e dona-de-casa, atribuindo a elas a “responsabilidade” pela coesão do núcleo familiar. Sustentam, nessa via, a estratégia de “empoderá-las” para cumprir esse papel com elevado poder de decisão, reforçando sob a ótica de certo familismo que a mulher tem um papel moral e valorativo na condução do “bem-estar social”. É óbvio que, pelas condições mesmas de não superação da divisão sexual do trabalho na sociedade, a mulher é frequentemente percebida pelo senso comum como “naturalmente” pertencente ao ambiente familiar e doméstico.

Na prática, políticas que reforçam essa “centralidade” da mulher no poder decisório corriqueiramente se esbarram com os entraves que decorrem da realidade de sua vida – como, por exemplo, a constante reordenação de recursos advindos das políticas sociais, em especial os programas de transferências de renda, para os seus maridos ou a necessidade de aprovação da figura masculina para a condução dos projetos que, originalmente, seriam destinados à mulher. Considerando ainda que a maior parte das atividades de ATER tem caráter técnico-produtivo, essa tendência pode indicar ainda tanto um reforço dos “anexos domésticos” como pertencentes ao mundo feminino, feminizando a produção para o auto-consumo, quanto um reforço no sistema de poder existente entre o universo produtivo-masculino e aquele que remete à mulher, da ordem da subsistência e do doméstico.

A terceira tendência “ a mulher a partir de um fenômeno social com recorte de gênero”. Essa terceira tendência é a que traz uma reflexão crítica sobre a realidade social, entendendo que as relações de gênero são entrelaçadas com as relações de classe, raça e etnia. Daí resulta o entendimento de que há fenômenos sociais específicos que são resultados da construção social do que é “ser mulher” na nossa sociedade, sobretudo para a mulher do campo. Frequentemente, enquanto extensionistas, nos deparamos com um conjunto de situações concretas que designam fenômenos dessa ordem, por exemplo: a mulher frequentemente sem acesso à aposentadoria por se considerar “dona-de-casa”, mesmo que tenha trabalhado durante toda sua vida no campo; a dupla jornada de trabalho que intensifica a falsa sensação das mulheres de que elas não são agricultoras, gerando a percepção de “ajuda ao marido” ou de condição subalterna na produção agrícola; por essa mesma condição de dupla jornada de trabalho, a baixa potencialidade de assalariamento dessas mulheres no campo, ou um assalariamento em condições mais precarizadas; dentre outros fenômenos. Essas realidades implicam perceber que

há possibilidades concretas de considerar as mulheres a partir dos fenômenos sociais que as englobam em suas especificidades, superando a fragmentação frequente das demais tendências.

4 A POLÍTICA AGRÁRIA A LA BRASILEIRA: METAMORFOSE DE UMA POLÍTICA AGRÁRIA EM POLÍTICA SOCIAL

Este capítulo tem como objetivo estabelecer uma aproximação e desvendar as relações e contradições entre políticas agrárias, políticas agrícolas e políticas sociais. Consideramos importante a aproximação entre os temas - agrário, agrícola e social – pois, nos leva a analisar o sistema de proteção social rural brasileiro, a partir destes três grandes eixos (agrário, agrícola e social).

Esta interface é necessária para compreendermos em que momento histórico a reforma agrária à brasileira (LUSTOSA, 2012), sofreu metamorfoses e delegou a situação de empobrecimento da população do campo e as desigualdades sociais à Política Social. A partir desta interface, apresentamos neste capítulo uma construção e reflexão conceitual/analítica dos termos pobreza, questão social, vulnerabilidade social, destacando a pobreza como refração da questão social no campo e na cidade. É importante destacar, a contribuição teórica sobre as relações que permeiam a questão social contemporânea, os programas e políticas sociais nos países de capitalismo dependente.

As análises deste capítulo são fundamentadas nas seguintes fontes documentais: Relatórios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF - 1996); Relatórios sobre Programa de Aquisição de Alimentos; Relatório do Banco Mundial, “ Combate à Pobreza Rural no Brasil: Uma estratégia integrada (2001) ; Novo Retrato da Agricultura Familiar O Brasil Redescoberto” (FAO - 2000); Atlas da Exclusão Social no Brasil (POCHMANN, 2003); Legislações e Políticas Públicas instituídas no Brasil.

Esta análise, do ponto de vista documental e bibliográfico, nos forneceu elementos teóricos coesos na construção do que chamamos de um conceito ampliado da proteção social, analisando diversas políticas instituídas no Brasil pós Constituição de 1988 até a atualidade. Essa interlocução entre PNSAN, PNAS, PNATER, políticas agrária e agrícola, compõe uma estratégia diferenciada a população do campo. Este novo conceito ampliado busca romper com a ideia de segmentação das políticas

sociais em especialidades ou até mesmo por público localizados em territórios diversos, além de estabelecer a relação necessário das políticas agrárias com as políticas , programas sociais.

4.1 CONCEPÇÕES TEÓRICAS SOBRE POBREZA E QUESTÃO SOCIAL

O objetivo deste subitem, consiste em fazer uma breve apresentação sobre as diversas maneiras teóricas de explicar o fenômeno da pobreza, fazendo uma conceituação e problematizando as formas amplamente utilizadas nos estudos contemporâneos sobre o tema. Esta conceituação constitui-se base elementar para estabelecer uma comparação entre a leitura do fenômeno da pobreza com base nos fundamentos teóricos das correntes científicas e também das concepções e estratégias do Banco Mundial para o protocolo do enfretamento a pobreza no Brasil e países da América Latina. A partir do entendimento da pobreza enquanto refração da Questão Social discutir as política sociais e programas que se destinam especificamente a população do campo.

4.1.1 As diferentes concepções e apreensões da pobreza

Apresentamos uma discussão sobre o conceito de pobreza estabelecendo um debate entre concepções teóricas divergentes. Estabelecer este debate é de fundamental importância, pois existe uma confusão teórica e prática de conceitos abordados sobre o fenômeno da pobreza no universo teórico e prático.

Os estudos iniciais encontrados na literatura explicam a pobreza apenas a partir do ponto de vista econômico, pois se fundamentam em análises da capacidade de mobilidade social, partindo do pressuposto de que o fator econômico influencia na redução de oportunidades, o que interfere, diretamente, nas possibilidades de acesso a bens e serviços.

A pobreza e a exclusão na racionalidade pós-moderna fazem parte do advento da pós-modernidade, que possui larga expressão no âmbito do conhecimento, pode ser verificada com mais intensidade a partir dos anos 1970, tendo um rol de cientistas que desenvolveram argumentos favoráveis à pós-modernidade na contemporaneidade como Michel Mafessoli, Jacques Derrida,

Jean Baudrillard, Ulrich Beck, além de Boa Ventura de Sousa Santos. Entretanto, a racionalidade pós-moderna não é homogênea, apresentando uma vertente conservadora (representada por Lyotard em a condição pós-moderna) e outra de esquerda, representada por Sousa Santos.

Assim, a pobreza na leitura pós-moderna, é vista não como um fenômeno fundado na contradição entre o capital e trabalho, na exploração e alienação, que se manifesta em diversas situações particulares, não como uma expressão da “questão social” e suas refrações e manifestações, mas como um fenômeno multidimensional, que igualmente apresenta dimensões culturais subjetivas (SIQUEIRA, 2013).

Apresenta-se uma rejeição a ação do Estado, apresentando como saída um enfrentamento a pobreza via participação e solidariedade civil, de organizações e indivíduos da sociedade civil, por intermédio do terceiro setor, com um discurso de “empoderamento” dos pobres, nas empresas “socialmente” responsáveis e pela economia solidária, anulando, portanto, as conquistas expressas como a universalidade da política social, o direito de cidadania (SIQUEIRA, 2013).

O embasamento teórico apresentado pela teoria pós-moderna, acaba por fortalecer a ofensiva neoliberal, principalmente quando propõe novas formas de emancipação que se distanciam da humana, não questionando a sociedade capitalista.

Isto apresenta-se como um binômio atual de enfrentamento as manifestações da “ questão social”: o empoderamento e a judicialização, ou seja, atribuição de poder aos desempoderados e a potencialização de sua representação no sistema judiciário:

Tendo como referência as discussões de Sousa Santos é possível identificar dois caminhos de enfrentamento à pobreza: o primeiro por via de criação de alternativas microssociais, individuais ou de pequenos grupos, reforçando as características positivas que possam garantir a autossustentabilidade, pautadas na solidariedade e com ações voluntárias, por exemplo os mutirões; e o segundo caminho consiste na criação de um novo sistema judiciário que possibilite o acesso do cidadão às instâncias de reivindicações e garantia de seus direitos, ou seja, a possibilidade de manifestar suas satisfações e pautar as suas demandas. (SIQUEIRA, 2013, p. 111).

De maneira geral, ao analisarmos a ideias pós-modernas de Sousa Santos (1999), podemos inferir que quando se refere a emancipação social, suas propostas remetem a caminhos que segundo a autora reatualizam a antiga responsabilização do indivíduo sobre seu sucesso ou fracasso.

Ainda, as leituras em Giddens (2004, p. 318), nos são válidas pois, o autor agrupa, de maneira clara, as teorias que procuram explicar a pobreza em duas

categorias principais: a) “as que consideram os indivíduos pobres responsáveis pela sua própria pobreza” e outrora, b) as que consideram a pobreza como “produzida e reproduzida pelas forças estruturais do sistema”.

Em relação a primeira categoria, Escurra (2015) considera a existência de um longo processo histórico que responsabiliza os pobres por sua posição desprivilegiada:

A crença enraizada de que a pobreza era o resultado de um “desajustamento” ou “patologia” dos indivíduos orientou os esforços iniciais da Casa dos Pobres do século XIX. Eles eram considerados incapazes de vencer na sociedade devido a uma série de características, tais como: falta de talento, fraqueza física ou moral, capacidades abaixo da média e ausência de motivação. (ESCURRA, 2015, p. 29).

Desta forma, a posição social era tida como reflexo do esforço pessoal de cada indivíduo. Essa explicação deriva da concepção positivista e funcionalista de desajuste e patologia que naturaliza a pobreza, responsabiliza os pobres pela sua situação e desconsidera que ela é resultado da própria forma de organização social e da consequente divisão da sociedade em classes sociais (ESCURRA, 2015).

Neste sentido, as formas de intervenções sociais sobre as manifestações da questão social que apontam a “diminuir a pobreza” sem alterar em absoluto o processo e/ou o volume da acumulação capitalista, não passam de paliativos pontuais, mesmo que necessários no contexto capitalista, para amenizar a pobreza, sem impactar nos fundamentos que a geram. Outro aspecto que merece destaque refere-se à:

Profunda estigmatização a que são submetidos os pobres, [...] submersos numa ordem social que os desqualifica, marcados por clichês: ‘inadaptados’, ‘marginais’, ‘problematizados’, portadores de altos riscos, casos sociais, alvo de pedagogias de reerguimento e promoção (Verdes-Leroux, 1986), os pobres representam a herança histórica da estruturação econômica, política e social da sociedade brasileira. (YAZBEK, 2009, p. 22).

Já a perspectiva que explica a “pobreza como resultado de grandes processos sociais” identifica diferentes fatores – classe, gênero, etnia, posição ocupacional, escolaridade – que moldam a forma como os recursos são distribuídos na sociedade entre os indivíduos. Neste caso, a falta de ambição entre os pobres é considerada uma “consequência” de suas situações condicionadas, e não uma causa tomada como cultura da dependência. Por conseguinte, a pobreza entendida como resultado de processos sociais, vai além da teoria que “culpabiliza” os pobres por sua situação, compreende a pobreza no limite da política e no interior da própria forma de

organização social vigente, propondo seu enfrentamento no âmbito da distribuição, sem situar a gênese da pobreza no âmbito das relações sociais de produção.

Ampliando a discussão recorreremos as afirmações de Yazbek (2012), que do ponto de vista conceitual, considera que as abordagens sobre a pobreza podem ser construídas de diversas formas: a) a partir de diferentes fundamentos teóricos metodológicos, sejam eles positivistas, funcionalistas, estruturalistas ou marxistas e, b) do ponto de vista do desenvolvimento histórico social e político da sociedade capitalista perpassando o Estado liberal (prevalência do mercado) ao Estado social (diretos sociais) (YAZBEK, 2012).

Para compreendermos a abordagem marxiana sobre pobreza e formas para seu enfrentamento, partimos de alguns pressupostos: a pobreza só pode ser explicada na sociedade capitalista em relação à contradição de classes, e para compreender as formas de enfrentamento às expressões da chamada “questão social” é necessário conhecer as determinações impostas historicamente pelas contradições próprias do modo de produção capitalista e as lutas de classes.

Não podemos considerar a pobreza no Modo de Produção Capitalista (MPC), como um fenômeno isolado, distante da relação social, sendo “um produto necessário do MPC” (SIQUEIRA, 2013, p. 164). A partir das relações estabelecidas pelo capitalismo, a pobreza não pode e não deve ser um aspecto residual, como se fosse uma fase do capitalismo, é sim, estrutural e resultado de seu próprio desenvolvimento. “O capitalismo gera acumulação, por um lado, e pobreza por outro; jamais eliminaria nem um nem outro” (SIQUEIRA, 2013, p. 164).

Assim, podemos considerar que a pobreza tem centralidade no pensamento marxista, sustentando-se no fato de ela ser, não um processo deflagrado pelas carências individuais ou até de um determinado grupo ou região, mas uma determinação estrutural do próprio MPC.

A pobreza, nesta perspectiva, não é resultado do insuficiente desenvolvimento capitalista, nem é o efeito marginal de uma fase de crise. No capitalismo, a pobreza é um produto estrutural de seu desenvolvimento. O aumento da riqueza socialmente produzida, não deriva da maior distribuição, mas da maior acumulação de capital. No capitalismo, a maior riqueza produzida significa maior apropriação privada, e não sua maior socialização. A acumulação de riqueza, por um lado, é complementada pela pauperização (absoluta ou relativa) por outro (SIQUEIRA, 2013, p. 183).

A pobreza como refração da Questão Social:

Resulta da divisão da sociedade em classes e da disputa pela riqueza socialmente gerada, cuja apropriação é extremamente desigual no capitalismo. Supõe, desse modo, a consciência da desigualdade e a resistência à opressão por parte dos que vivem de seu trabalho. Nos anos recentes, a questão social assume novas configurações e expressões, e “as necessidades sociais das maiorias, as lutas dos trabalhadores organizados pelo reconhecimento de seus direitos e suas refrações nas políticas públicas, arenas privilegiadas do exercício da profissão” sofrem a influência do neoliberalismo, em favor da economia política do capital”. (Iamamoto, 2008, p.107).

A obtenção dos meios de vida, depende de um conjunto de mediações sociais e, “o pauperismo como resultado do trabalho do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social, é uma especificidade de produção fundando no capital. Ressalta-se que, nessa concepção a pobreza não é apenas compreendida como resultado da distribuição de renda, mas refere-se a própria produção ou distribuição dos meios de produção resultando em relações entre classes (IAMAMOTO, 2001, p.16).

Por outro lado, em relação à definição e às formas de mensurar a pobreza os estudos contemporâneos concentram majoritariamente a atenção na renda e na satisfação de necessidades básicas. Em virtude disso, vale assinalar inicialmente a análise de Medeiros (1998) para quem, nas últimas décadas, a teoria neoclássica predomina nos trabalhos sobre pobreza e inspira as políticas para seu combate. A teoria neoclássica diz respeito a estudos econométricos que “procuram as causas da pobreza na manipulação e observação de dados” e é construída sobre um conceito de pobreza definido a partir da renda insuficiente para comprar uma cesta de bens e serviços de consumo básico.

Esta teoria relaciona o aumento da renda com o aumento da produtividade marginal do pobre principalmente através de sua educação. Portanto, “esta relação de causalidade, pouca educação *causa* pobreza, é a essência da teoria ortodoxa da pobreza, embora existam inúmeras variações em torno desta ideia central” (MEDEIROS, 1998, p. 145-146).

De forma geral, a visão de pobreza que se oculta por trás da análise neoclássica é a “responsabilização do pobre por seu estado de pobreza”, enquanto “escolha livre e racional”, não sendo, assim, capaz de esclarecer as causas da ocorrência do próprio fenômeno. Tal análise, inclusive, encobre uma visão de mundo, pois não é possível a existência de um conceito de pobreza que seja neutro com relação a um julgamento “ético- político”. Na visão de Medeiros, a teoria neoclássica

de pobreza não se sustenta, pois o “equilíbrio” e a “racionalidade substantiva”, que representam os pressupostos metodológicos que assume essa teoria, não expressam a complexidade do mundo real. Desse modo, por exemplo, a “existência de desemprego” e a “diferenciação salarial” são atribuídas a falhas no funcionamento dos mercados, em especial do mercado de trabalho, que afastam a economia da solução competitiva.” (MEDEIROS, 1998, p. 146).

A conceituação de pobreza é algo extremamente complexo. Pode ser feita levando em conta algum “juízo de valor”, em termos relativos ou absolutos. A “pobreza absoluta” está vinculada às questões de sobrevivência física do indivíduo, ao não atendimento de necessidades vitais. A pobreza fica, com isso, restrita apenas à mera reprodução da existência física dos indivíduos e limita as necessidades ligadas a subsistência. Os estudos sobre “pobreza relativa” analisam o fenômeno a partir da definição de necessidades em função do modo de vida que predomina em uma sociedade e época determinadas. Entretanto, na prática, a abordagem da pobreza enquanto insuficiência de renda se generalizou e passou a ser adotada mesmo nos países mais pobres (ESCURRA, 2015).

O conceito de “pobreza absoluta” está relacionado com a ideia de subsistência, enquanto condições e/ou necessidades básicas que permitem garantir uma existência física saudável:

Segundo esse conceito vivem em condições de pobreza as pessoas que carecem de comida suficiente, abrigo e roupa; condições fundamentais para a existência humana. Acredita-se que este conceito é universalmente aplicável, pois se defende que a existência de padrões de subsistência humana são mais ou menos os mesmos para as pessoas de idade e constituição física equivalente, independentemente do local onde vivem. Entretanto, os que não aceitam a possibilidade de identificar tal padrão argumentam que é mais apropriado utilizar o conceito de “pobreza relativa”. (GIDDENS, 2004, p. 313).

Giddens (2004) afirma que os defensores do conceito de pobreza relativa, defendem que a pobreza é culturalmente definida, e não deve ser medida com um padrão de privação universal, já que as necessidades humanas diferem entre sociedades e em seu interior. O autor argumenta, também, que existem dificuldades na formulação dos conceitos de pobreza absoluta e relativa. A determinação da “linha da pobreza”, baseada no preço de bens essenciais à sobrevivência humana em determinada sociedade, é uma técnica comum para medição da pobreza absoluta. Porém, pode ser problemático utilizar um único critério de pobreza por não considerar as variações das necessidades humanas. Ademais, Giddens salienta que alguns

investigadores, como Townsend, consideram que a medição da pobreza exclusivamente através de critérios objetivos, como o nível de rendimento, subestima a verdadeira extensão da privação e procuram, por essa razão, medir a pobreza incorporando critérios subjetivos. A incorporação de informações sobre estilos e condições de vida, hábitos alimentares, profissão e atividades cívicas e de lazer, revelaram discrepâncias significativas entre as necessidades identificadas pelos inquiridos e a sua capacidade de satisfação.

Nos debates impostos pelas organizações internacionais, como o Banco Mundial, a pobreza está ligada diretamente à condição de não satisfação de necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde. Está diretamente ligada “às correntes teóricas que consideram os indivíduos pobres responsáveis pela sua própria pobreza”, conforme Giddens (2004, p. 318), já discutidas acima.

Constantemente a falta de renda é considerada por essas organizações, um dos limitantes ao acesso à bens e serviços. Deste modo, compreende-se que um Estado incapaz de oferecer bons serviços de saúde, educação, segurança alimentar, saneamento, certamente contribui para aumentar a pobreza da população. A pobreza é, portanto, uma situação de privação e de vulnerabilidade material, humana e social.

A partir dessa concepção, o Banco Mundial tornou popular a noção de linha de pobreza para quem ganha menos de U\$1,00/dia. No Brasil, é comum a utilização da linha da pobreza de $\frac{1}{2}$ salário mínimo por mês de renda per capita como medida de pobreza, ou, ainda, tendo como base uma cesta mínima de consumo. O conceito de pobreza, porém, é bem mais amplo, pois não se limita à renda e sim à privação de capacidades básicas. Entretanto, a utilização de renda continua sendo fundamental na mensuração da pobreza, principalmente para orientar políticas públicas que tem o papel de enfrentar esta problemática.

A discussão da temática vulnerabilidade e risco social incorporadas no texto da Política Nacional de Assistência Social, vem sendo objetos de estudo de diversas pesquisas, procurando esclarecer como esses conceitos “foram parar lá”. Alvarenga (2012), constatou, em seu estudo, que existem inúmeras percepções sobre esta discussão, tanto teóricas como políticas, “deixando apenas a clareza de que o uso dos termos deveria superar a atenção por segmentos, a focalização nos pobres e possibilitar intervenções preventivas” (SILVA, 2012, p.51-52)

Para os formuladores da Política, risco e vulnerabilidades não são categorias

estagnadas e nem sinônimos de pobreza. Tanto as correntes teóricas de pensamento conservador (Beck, Amartya Sen, Rosavanllon), quanto as de pensamento marxista, de esquerda discutem essas categorias. Alvarenga (2012), afirma que que “os termos podem ou não escamotear que as manifestações ditas de risco e vulnerabilidade como resultantes da exploração do capital sobre o trabalho, fundante do sistema capitalista estão a depender do mirante de análise” (ALVARENGA, 2012, p.121).

O autor acredita que o pensamento conservador está em vantagem nessa discussão e que a inclusão dos termos no texto expressa uma perspectiva “limitante e limitada” para a PNAS. Considera urgente a discussão sobre essa problemática, sob o risco de deixar velhas ideias aparecerem com nova roupagem: “culpabilização do sujeito, redução da questão social à extrema pobreza, desresponsabilização do Estado para com as mazelas provocadas pelo sistema” (ALVARENGA, 2012, p.121).

Sobre a teoria do risco social, Iamamoto (2010) alerta que os profissionais operacionalizadores das políticas públicas, devem compreender a contradição presente nestas teorias, levando por inúmeras vezes os profissionais a situações de constrangimentos:

Esse conjunto de categorizações de clara inspiração liberal – risco, ativos, vulnerabilidades, igualdade de oportunidades implica a prevalência do mercado na oferta de oportunidades como o “trampolim para a vida segura”. Atribui-se aos indivíduos atomizados e suas famílias a responsabilidade de se protegerem quanto aos riscos (naturais e artificiais) a partir de instrumentos de manejo de riscos ofertados pelo Estado e pela iniciativa privada. Ao mesmo tempo, tem-se a focalização das políticas e programas sociais de caráter massivo e de baixo custo nos segmentos pobres mais vulneráveis: indivíduos, famílias e comunidades. O propósito esperado dessas iniciativas é a diminuição do risco, tendo por meta prioritária a incorporação dos segmentos pobres ao mercado (pela via do consumo ou da venda de produtos) e menos as reais necessidades sociais que são portadores. Nesse universo analítico, a pobreza passa a ser vista como fracasso individual no ingresso aos mecanismos do mercado, cabendo ao Estado compensar as “falhas do mercado” e fornecer redes de proteção social aos pobres vulneráveis para lidar com o risco. Ante a necessidade de reduzir gastos sociais, recomenda-se uma estratégia política que amplie o empoderamento dos indivíduos e reduza a sua dependência perante as instituições estatais (IAMAMOTO, 2010, p. 9)

Sob a égide da lógica neoliberal, há também os períodos em que o estado altera legislações e diminui os direitos sociais da população num processo de retirada de direitos, processo esse que é a radicalização com o desmonte das políticas sociais públicas e dos serviços a elas atinentes, destituindo a responsabilidade do Estado na preservação do direito à vida de amplos segmentos sociais, transferida à eventual solidariedade do capitalismo, isto é, às sobras de seu tempo e sua renda (IAMAMOTO, 2010).

Diante do exposto, discutiremos abaixo uma reflexão sobre a questão social no Brasil contemporâneo, para isto perpassamos alguns eixos de análise, a questão social como problema teórico-metodológico, a realidade latino americana e a questão social e os direitos sociais.

4.2 QUESTÃO SOCIAL, PROGRAMAS E POLÍTICAS SOCIAIS

Estabelecemos um conjunto de reflexões que nos ajuda a entender a questão social no Brasil hoje. A construção deste debate perpassa três eixos principais e essências: o primeiro a questão social enquanto um problema teórico- metodológico e portanto, histórico político. O segundo, o reconhecimento da particularidade da questão social a partir da realidade latino americana e brasileira, com as especificidades da própria lógica capitalista da formação do estado do capitalismo dependente e formas de lutas sociais da classe trabalhadora nos apresenta processos históricos e, o terceiro pensar o contemporâneo da configuração da questão social, aprendendo fenômenos importantes enquanto espaços das políticas sociais, da forma como o estado responde a questão social e da construção de direitos sociais.

Para as reflexões do primeiro eixo, compreendemos necessário construir um painel histórico para pensarmos a questão social hoje, compreender em que medida ela é decisiva no âmbito da luta de classes e das políticas sociais. É necessário a compreensão da categoria questão social, enquanto ferramenta analítica, heurística, capaz de decifrar a realidade.

Esta categoria não é alocada na perspectiva do pensamento crítico, ela deriva de pensamentos conservadores, sendo reconhecida como tal muito após a publicação de O capital, por exemplo. Pautada em concepções do senso comum, por vezes é confundida com a questão da pobreza, da miséria, da desigualdade social. A questão social é composta por esses fenômenos sociais e muitos outros, se desdobrando em inúmeros problemas como luta pelo acesso a habitação, a saúde, a terra ou, sobre o temas como o desemprego, a expulsão dos camponeses do campo, a concentração de renda e terra.

Portanto ela surge, no bojo do pensamento conservador de uma forma muito restrita, entendendo a questão social como o “ conter a pobreza”, e neste campo nunca entendida em uma visão ampla de por exemplo, conter a ampliação da riqueza e/ou acúmulo da riqueza que produz a pobreza, mas sim como conter famílias pobres. Embora surgida no pensamento conservador, foi incorporada no pensamento crítico,

não pelo próprio Marx, mas sim pela tradição da teoria marxista, na medida em que ela permite ascender um fenômeno importante que é próprio ingresso da classe trabalhadora como sujeito histórico.

Na concepção de Filho (1982) a questão social retrata o ingresso da classe trabalhadora no cenário político como classe que se mobiliza que se organiza e que luta, ganhando força tanto na concepção neoliberal quanto em pensamentos progressistas e de esquerda, quando a classe trabalhadora se coloca como sujeito de direito histórico. Foi este ingresso como classe em si, que conformou o fenômeno da questão social no século XIX. É neste contexto, que a classe trabalhadora perpassa as discussões apenas sobre a temática da pobreza, e trás para o campo do debate temas como conflitos sociais no campo e na cidade, consequências de um processo forte de industrialização.

Se tomarmos como base a expansão do capitalismo nos países centrais, por exemplo, o problema da questão social está vinculado a este momento exato da urbanização, industrialização, da generalização da classe burguesa e do surgimento do capitalismo monopolista, do capitalismo como força mundial.

O painel histórico a que nos referimos anteriormente, pode ser muito bem definido no capítulo XXIII de O Capital, sobre a Lei Geral da Acumulação, que explica como a questão social se processa naquele momento e como as principais lutas da classe trabalhadora se colocam como um problema numa escala que antes não existia, onde o capital se generaliza como característica fundante da classe burguesa e, a pobreza, mesmo com o avanços da industrialização, urbanização e desenvolvimento, se apresenta como problemática manifestada nos fenômenos sociais da falta de moradia, transporte, saúde e sobretudo a exploração direta do trabalhador no chão da fábrica.

A explicação para a pauperização acentuada que dá o mote para as lutas sociais reside na relação entre capital e trabalho, regida segundo a lei geral da acumulação, em que a população de trabalhadores “livres” é sempre superior às necessidades médias de expansão do capital (Marx, 2001).

Marx nos mostra as grandes lutas que a classe trabalhadora desenvolve desde o século XVIII até o século XIX, para regulamentar jornada de trabalho, para limitar o processo de exploração, limitar o trabalho infantil, o conjunto de lutas que a classe trabalhadora foi bancando e impondo ao capital, no sentido de fazer valer um conjunto de direitos essenciais para sua existência não só enquanto classe, mas como

próprio trabalhador e de sua família.

Esse problema que no século XIX se materializava, conter o conflito social oriundo da luta de classes e ao mesmo tempo seguir com o processo de exploração e sobretudo, crescimento da sociedade capitalista expansão da lógica capitalista é que conforma o problema da questão social no século XIX e início do século XX. Este tema, ganha um grau de complexidade e sobretudo, contraditoriedade que vai além das manifestações da questão social, como o desemprego, pobreza, falta de saneamento básico, problema da moradia precária, questões que estão no cotidiano e sempre tiveram no cotidiano de vida da classe trabalhadora e que nunca ganharam o reconhecimento como uma grande questão pública e coletiva ou como uma grande questão social.

O próprio capitalismo produz a questão social pela forma como explora a classe trabalhadora e como ele concentra riqueza na mão dos detentores do capital, sendo esta a raiz da questão social. Os problemas sociais que decorrem da forma como a sociedade capitalista se organiza para produzir a riqueza e concentrar riqueza, são fenômenos decorrentes desta grande contraditoriedade e dessa grande conflitualidade.

Quando segmentamos o problema da questão social e suas expressões fenomênicas, acabamos por deixar de lado essa grande conflitualidade e contradição a partir do qual ela se origina que é o conflito entre capital e trabalho. Portanto, a origem da questão social está exatamente na forma como a riqueza é produzida e apropriada e, nas demais consequências jurídicas dessa relação que são a formação da propriedade privada, da propriedade fundiária dos meios de produção e, das organizações político jurídicas que se erguem a apartir desta conflitualidade, o próprio estado, com suas instituições alinhadas, seu poder judiciário, parlamento, as suas administrações burocráticas e administrativas e as suas políticas sociais.

Com os avanços no processo produtivo do século XX, o capitalismo intensifica as formas de exploração permitindo que o trabalhador produza muito mais. Todas as mudanças históricas, diferentes modos de produção, guerras, avanços tecnológicos e científico, dão suporte ao aumento da exploração que, encontra neste trânsito, força política e a possibilidade de produção de um excedente ainda maior de riqueza.

As formas de distribuição de riquezas sempre se dão via processos muito acirrados de disputas, cada direito que a classe trabalhadora conquistou ao longo de dois séculos, foram absolutamente conflituosos, dolorosos e difíceis para serem

alcançados.

Devido as condições conflituosas que a questão social gera, na atualidade há um processo que Paiva (2016) considera como uma forma da questão social contemporânea ser administrada e que nas palavras da autora “se nós administramos” a questão social, significa que ela não tem solução nesse horizonte societário, mantendo ela em níveis aceitáveis do ponto de vista civilizatório, político dada a conflitualidade que ela gera e, do ponto de vista institucional, das ameaças que a própria luta dos trabalhadores pode gerar na sociedade capitalista.

Portanto, a distribuição de riquezas tem limites na própria margem de lucro do capital, o sistema exige que os elementos que integrem a produção orgânica do capital se encontrem dentro de limites estabelecidos, a riqueza não vira capital e, portanto, não é apropriada de forma privada pela burguesia se o salário, para Marx, capital variável, ultrapassar determinado limite na composição orgânica do capital.

Marx (2001) apresenta em seus escritos sobre o capital, que o salário possui limites máximos e mínimos, dados do ponto de vista histórico e social que são absorvíveis pelo processo de produção ampliada do capital, o que importa então é manter os salários dentro desse dado limite. O salário aqui pode ser descrito na renda da classe trabalhadora em geral e na renda média do trabalhador. Em outros níveis que não esses limites, o capital não se reproduz como sistema de poder. A distribuição pela renda salarial do montante produzido está descartado pelo sistema capitalista, não estando dotado da alternativas como a de socialização da riqueza produzida.

Boa parte do excedente que é produzido pela classe trabalhadora, o que não vira lucro, é extraído pelo estado, esse mesmo que Lênin definiu em suas obras ou até o que Gracsi chama de “estado ampliado”, que passa a ter funções muito ampliadas diante das funções originais que a classe burguesa se instituiu como classe dominante. O estado na fase concorrencial do capitalismo era constituído basicamente por forças armadas e sistema político judicial, a questão social era tratada neste parâmetro, a pobreza era vista como crime conformado pela Lei dos Pobres.

Entretanto, ao longo dos anos a forma de se tratar a questão social no capitalismo foi se sofisticando e se transformando em questão político social, o estado passa então a desenvolver aquilo que conhecemos como estado no século XX, na sociedade do capitalismo monopolista no estado avançado, e se vale da extração desse excedente de maneira muito mais ampliada, na forma de pagamentos de

impostos pela classe trabalhadora, por exemplo.

As funções do estado social no Brasil, a partir da constituição de 1988, por exemplo, são bem definidas do ponto de vista da legalidade, isso faz parte de uma sociedade burguesa madura, que compõem todas as tarefas que a burguesia tem. Continuam funções clássicas como defesa das fronteiras via forças armadas, responsabilidades como a preservação da moeda pelos mecanismos política monetária e fiscal e, aparece na Constituição Federal de 1988 dos Art. 194 ao 204 que corresponde da Ordem Social, conquistadas de um lado pelas lutas sociais e por outro pelo próprio amadurecimento da sociedade burguesa, que teve como tarefa promover ao longo do século XX e início do XXI a descampenisação da população rural, destruição das formas pretéritas de apropriação da riqueza, capitalização do campo.

Nosso segundo eixo de análise, diz respeito a realidade latino americana que teve um papel fundamental no desenvolvimento de todo esse processo de avanço do capitalismo no mundo. Esse papel foi muito marcado pelas próprias características de países colonizados e, pela forma de produção agrícola, pelo seu sistema agroexportador de riquezas.

No que refere-se a questão social, a partir do século XX a forte onda de lutas sociais em países latino americanos, demonstram os fortes conflitos entre a relação capital trabalho, com um estado republicano que já surge com tarefas burguesas definidas. A forma de produzir riquezas na sociedade capitalista de países periféricos, como é o caso latino americano, partem de um regime centrado na grande propriedade agrária e no trabalho escravo, com um grau de exploração de acumulação excessivo mediante os países centrais, onde o conflito dessa sociedade agrária, escravocrata venha se combinar com a sociedade urbana industrial do modo de produção, tipicamente capitalista.

O século XX, foi para os latino americanos, uma combinação da expansão do processo de modernização capitalista de ascenso das lutas sociais e, desde os anos 60, por uma ofensiva imperialista sobre essa sociedade, os golpes por exemplo, são exemplos clássicos para explicar a forma como a questão se colocava nas economias periféricas dependentes. Os anos entre 1950 a 1960 representam uma forte onda e efervescência de movimentos sociais, em especial os camponeses, tendo como resposta a essa movimentação as ditaduras.

É neste cenário que o capital internacional financeiro estrutura suas bases nos

países latino americanos nos diversos segmentos societários, em especial na modernização conservadora do campo. O discurso desenvolvimentista caminha a passos largos para que, já nos anos de 1980, mesmo com o avanço de mecanismos democráticos e conquista de direitos sociais, o capital financeiro se mantenha com raízes firmes já pré-estabelecidas, em relação a processos econômicos, a ponto de dispensar os mecanismos coercitivos e passar a tratar a questão social, de modo a administrar as relações sociais de maneira diferente.

Democratizar o mecanismo de expansão das políticas sociais, como forma de negociação do conflito social, passou a se generalizar na América Latina, as grandes conquistas sociais foram neste contexto. Entretanto, entramos em um outro ciclo que para Paiva (2016 s/p) defini-se como “ ditadura do capital, do regime neoliberal, onde o ascenso das formas de dominação do próprio capital, dispensaram , muitas vezes estratégias de satisfação da classe trabalhadora de conquistas sociais”.

É preciso entender que a forma como se soluciona a questão social está diretamente vinculada a forma como o capitalismo se organiza mundialmente.

A questão social, no capitalismo monopolista, ganha a sua administração por via de políticas sociais, ao mesmo tempo que passam ser instrumento de tradução direta das respostas a questão social no capitalismo monopolista, elas são portadoras de uma conflitualidade que é posta no âmbito da luta de classes. O que nos parece central nesta discussão, consiste exatamente nessa resposta a questão social por meio de políticas sociais, embora estejam imersas no antagonismo entre capital e trabalho e no conjunto de estratégias de dominação do capital sob o trabalho, elas representam a possibilidade real de luta da classe trabalhadora, portanto, são contradições diretas das tensões e conquistas que a classe trabalhadora é capaz de acumular frente aos mecanismos de expropriação e dominação.

A política social é produto desta contradição e em si se torna contraditória, pois atende aos interesses da luta de classes refuncionalizadas pelo estado burgues, atendendo os interesses do capital em continuar impondo as formas de exploração da sociedade trabalhadora e, ao mesmo tempo, conter conflitos sociais. Portanto, a política social não se resume apenas em administração da pobreza, ela configura-se como um processo mundial em que a classe trabalhadora, detém através dela, a conquista de direitos sociais diversos.

Por fim, as conclusões dos dois primeiros eixos nos apontam para um terceiro

afirmando que, as políticas sociais correspondem a tradução contemporânea mais clara do que chamamos de questão social, ganhando diferentes estratégias, como por exemplo, os programas de transferência de renda, que fazem parte de uma tecnologia recente das políticas sociais. A explicação marxista, já nos faz ter clareza que a sociedade capitalista jamais será uma sociedade pleno emprego, segmentos da classe trabalhadora devem sobreviver de alguma maneira, com a riqueza socializada, diferente da riqueza do salário.

Uma das características do capitalismo periférico e dependente, consiste na forma de exploração marcada pela superexploração, que são relações de trabalho informais, desprovidas de proteção social, desprovidas de direitos com vínculos absolutamente precários e que se expande na medida que a expansão do capital vai se generalizando. A condição deste trabalho superexplorado, como é o caso dos trabalhadores rurais safristas, passam a integrar um conjunto de trabalhadores cada vez maior, que antes estavam protegidos pela condição salarial. A precarização da condição salarial e de desproteção de direitos expressa na sociedade.

Com a crise imposta no final dos anos 80 em níveis mundiais, os programas de transferência de renda, ganham força nos países latino americanos e despontam como mecanismo dual, ora vistos como conquista social e ora como estratégia do capital. Esse desenho dos programas de transferência de renda, cumprem um função de mecanismos que o estado assume, para que as empresas sigam com a exploração das forças de trabalho. Um dos mecanismos que o capitalismo dependente e aciona para reproduzir a riqueza, consiste na superexploração do trabalho associado a programas de transferência de renda. A transferência monetária pelos programas sociais, ingressa no processo enquanto valorização do salário, por que permite que o trabalhador aumente a renda e consuma mais, atendendo as suas necessidades básicas, fazendo com que a economia funcione nos circuitos mais pauperizados da sociedade brasileira e que o capital continue mantendo os salários abaixo do seu valor real.

Os programas sociais configuram-se então, como mecanismo econômico e político de reprodução das formas de exploração do capital e, ao mesmo tempo configuram-se com acesso a direitos sociais como é o caso da alimentação e, contenção de conflitos sociais.

Compreendendo as políticas sociais neste prisma, podemos dizer que o conjunto de políticas sociais existentes no Brasil, perpassam todas as agendas de

políticas públicas existentes, justamente pela sua própria contradição. Calcada na ideia dessa contradição das políticas sociais, podemos dizer que as políticas agrária e social estão aproximadas por este movimento da contradição das relações entre capital e trabalho e sobretudo, da maneira com que o capital realiza a superexploração do trabalho.

A segmentação das políticas sociais, advindas da engenharia da própria Constituição Federal de 1988, coloca as políticas sociais em situação complicada, os diversos segmentos como camponeses, movimento sem terra, movimento sem teto, a luta da juventude estudantil, acabam sendo dissolvidos em causas particulares e tornam a política fragmentada, tal como ela foi arquitetada pelo pensamento liberal conservador pois, no século XIX a política social torna-se disciplinada, se dividindo em diferentes áreas, tornando-se especializada, sendo que uma parte entende da saúde, outra parte entende da previdência, educação, habitação, assistência social, agricultura, do ponto de vista dos próprios trabalhadores, dos seus saberes e das lutas específicas de cada segmento, que dialogam muito pouco, gerando uma consequente e intencional falta de relação entre as políticas.

Ao olharmos a realidade latino americana, em uma dimensão macro, onde há uma concentração grande de trabalhadores sem direitos previdenciários e trabalhistas garantidos, e imersos em um setor agropecuário com precárias condições de trabalho, expostos a produtos extremamente tóxicos e nocivos a saúde humana, sem condições de moradia, fica evidente a dependência destes, em programas sociais de transferência de renda, como parte fundamental da estratégia capitalista.

Porém, uma política social necessita estar atenta a participação social e conteúdo democrático, ganhando espaços junto a população do campo, da cidade nos diversos segmentos, podendo transformar a política social em um imenso território de lutas e disputas da classe trabalhadora.

Existe uma marcante correlação de forças entre as classes, e no atual cenário histórico, visualiza-se uma grande fragilidade da classe trabalhadora, não tendo, portanto, uma consolidação dos princípios democráticos. Apresenta-se como resposta do Estado, as políticas compensatórias. A proteção social universal não se efetiva, pois as políticas públicas são ofertadas de forma fragmentada, sem a criação de uma rede de proteção ampliada, articulada e consistente que garantam direitos efetivos (ALMEIDA, 2018). Desta forma, entendemos que o Estado configura-se como espaço de disputas, havendo portanto, uma possibilidade de ampliação de direitos via luta de

classes e não somente pela decisão do Estado.

4.3 PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: APORTES TEÓRICOS PARA A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO AMPLIADO DE PROTEÇÃO SOCIAL

Neste ítem, apresentamos uma conceituação da política social, perpassando seus fundamentos históricos, como base teórico-metodológica para formulação do conceito ampliado de proteção social, analisando diversas políticas instituídas no Brasil pós Constituição de 1988 até a atualidade. Este novo conceito ampliado busca romper com a ideia de segmentação das políticas sociais em especialidades ou até mesmo por público localizados em territórios diversos.

A partir dos anos 2000, a aproximação entre temas agrários e sociais conduziram a redefinições na função da agricultura, produção agrícola e sobretudo, da função social da pequena agricultura familiar. Entram para o campo de debate político, os temas sociais e de segurança alimentar e nutricional com os seguintes objetivos: a) Acesso aos alimentos pelas famílias vulneráveis socialmente; b) produção segura dos alimentos; c) agroindustrialização. Pouco se avançou em estrutura fundiária do país. As novas configurações tinham como foco central o combate a pobreza urbano e rural, a partir de um misto entre as políticas. A configuração dos programas passaram a integrar estratégias da PNAS, da PNSAN, PNATER e outros programas agrários, estabelecendo, do ponto de vista legal, a interrelação entre as políticas.

Em relação a agricultura familiar, o rol de programas ligados ao combate a pobreza, trouxeram um compromisso de estabelecer um mecanismo cíclico, de maneira que aquele pequeno agricultor que produz para venda direta ao estado, por exemplo, torna-se ora beneficiário de recursos advindo da PNSAN, ora receptor de produtos que compõem a entrega para escolas públicas, como o PAA e PNAE. Além disso, os públicos vulneráveis, passam a ter alimento diversificado garantido, tanto em território urbano quanto rural, por via programas atrelados a PNAS. Essa interlocução entre as políticas constitui-se em estratégia adotada pelo estado com objetivo de combater a fome e pobreza no Brasil. Entretanto, os temas agrário e agrícola, se distanciaram consubstancialmente, já que as políticas agrícolas, historicamente, financiam a produção de *commodities* e ao agronegócio, a partir de linhas de créditos

específicas.

Então, temos essa intersecção entre as políticas, justamente para situar a condição de pobreza que muitos pequenos agricultores sofrem, restando a estes se inserir em programas sociais ligados a PNSAN. Trataremos da política pública no Brasil para discutir, posteriormente, o sistema e proteção social como direito a partir do marco Constitucional de 1988 que tem como principal avanço o reconhecimento de que o Estado deve assumir a responsabilidade em relação aos direitos sociais, conhecido também como tripé da Seguridade Social. Surge, então, a noção de Proteção Social.

Desenvolver um trabalho acadêmico que tenha em seu eixo principal a proteção social de uma sociedade do capital, exige ter clareza sobre a necessidade de uma leitura crítica e uma compreensão de que este ambiente é marcado por paradoxos e contradições que se expressam por formas variadas, entre as quais, por mais incoerente que possa parecer, a reiteração da desproteção social (SPOZATI, 2013).

O conceito de proteção social é multifacetado permeando uma compreensão teórica de discordâncias entre os autores (ALMEIDA, 2018), confundindo-se com as origens das políticas sociais e apresenta-se de forma diferente em diversos países. Desta forma:

No plano institucional, o Estado implanta e mantém Políticas Sociais como forma materializada da Proteção Social a partir de uma lógica ideopolítica. No conjunto dos países capitalistas, cada qual tem um perfil, sua história de formação e desenvolvimento econômico, social, cultural. (ALMEIDA, 2018, p. 136).

Ao longo da história, como consequência da ação política dos diferentes sujeitos, principalmente da classe trabalhadora, direitos foram conquistados e exercidos pelos homens por meio da intervenção do Estado. Os direitos sociais foram introduzidos como resultado da relação de disputa entre Estado e sociedade e capital trabalho, e estão diretamente ligados a um projeto de Estado Social, que estabelece um novo patamar de compreensão e enfrentamento da questão social.

Para Marx, a sociedade, articulada através de uma formação social concreta e específica, seria produto do desenvolvimento individual e da ação recíproca dos homens, tenham eles consciência disso ou não. Entretanto, não poderiam eleger a formação social em que se encontram nem tampouco arbitrar livremente sobre suas forças produtivas. A formação social e as forças produtivas seriam o resultado,

respectivamente, das lutas sociais e da ação sobre a natureza conduzidos por parte dos homens que os precederam (MARX, 1952).

Com Karl Marx, o termo Política incorpora o sentido de conflito ou luta de classes. Com isto ocorre um deslocamento ontológico da abordagem da política da esfera pública para a sociedade diferenciada socialmente. A esfera pública passa a ser concebida como realidade determinada pelo conflito ou luta de classes. No livro, *O' Capital*, nos aponta que o proletariado pôde dispor de uma produção intelectual e uma prática política de referência para a construção da sua organização política, da sua identidade de classe e da sua concepção de mundo. Como resultado desse diálogo e desse compromisso social, conforma-se uma determinada concepção de homem e de sociedade, uma interpretação dialética da história e uma crítica da economia política. A partir de então, um amplo movimento de ideias, designado por marxismo, aparece.

A política pública³⁰ em seu sentido clássico e restrito, refere-se as ações do Estado face às demandas e necessidades sociais da sociedade, desde que aquele se tornou crescentemente interventor. O sentido restrito, caracterizado por Pereira (2008), consiste em um conjunto de ações, serviços e estratégias adotadas pelo estado (mas não necessariamente executado por ele) que visa assegurar direitos e uma existência humana digna, de acordo com os ditames da justiça social de uma determinada sociedade. Temos portanto: política econômica, política urbana, política agrária, política social, política de saúde, política de educação, dentre outras. São conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico.

As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais (BRASIL, 2012).

A Constituição Federal de 1988 preceitua o que são direitos e garantias fundamentais do brasileiro, direito a vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à

³⁰ PEREIRA. Potyara. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. (2008)

propriedade (BRASIL, 1988). As políticas públicas surgem a partir da tensão existente entre sociedade civil e o estado em decorrências das precárias condições de vida da população, da necessidade de assegurar a produção e a reprodução da vida social e material, como já vimos anteriormente.

Ao nos reportarmos a política social, compreendemos que é uma política, própria das formações econômico-sociais capitalistas contemporâneas, de ação e controle sobre as necessidades sociais básicas das pessoas não satisfeitas pelo modo capitalista de produção. Evidentemente que não desde os seus primórdios, mas quando se tem um reconhecimento da *questão social* inerente às relações sociais nesse modo de produção, em face ao momento em que os trabalhadores assumem um papel político e até revolucionário, ou seja, havia um componente utópico na visão social de mundo do liberalismo, adequado ao papel revolucionário da burguesia tão bem explorado por Marx em seu Manifesto do Partido Comunista.

É importante ressaltar que nas sociedades pré-capitalistas, não se privilegiava as forças de mercado, segundo Behring (2007), apenas assumiam algumas responsabilidades sociais, no intuito de manter a ordem social e punir a “vagabundagem”, com parceria entre a caridade privada e ações filantrópicas, desenvolviam algumas ações pontuais com características assistenciais assumindo características de política social.

Na concepção de Pereira (2008, p. 23), “política social e Welfare State seriam congruentes. Constituiriam fenômenos equivalentes, surgidos nos fins do século XIX, em resposta a conflitos sociais adensados pelo avanço da industrialização e por uma progressiva conquista popular de direitos”. Nesse sentido, as leis estipuladas nesse período serviam como um “Código coercitivo do trabalho” segundo Castel (2005), para manter a ordem de casta e impedir a movimentação da força de trabalho. O princípio estruturador das leis era obrigar o exercício do trabalho a todos que apresentassem condições de trabalho, mas também era assegurado algum tipo de assistência, minimalista e restritiva, sustentada no dever moral e cristão da ajuda e não era sustentada na perspectiva do direito.

Para Behring (2007) se na sociedade pré-capitalista as legislações sociais eram punitivas, restritivas e agiam na intersecção da assistência social e do trabalho forçado, na sociedade, no auge da Revolução social, lança aos pobres a “servidão da liberdade sem proteção” (BEHRING, 2007, p. 59). Em outras palavras, o trabalho passa a constituir-se em uma mercadoria para o capital, provocando o pauperismo

como fenômeno mais agudo decorrente da chamada “questão social”³¹,

Nesse sentido é que José Paulo Netto (2001) vai dizer que a expressão “questão social” é recente e data de 170 anos, começa a ser utilizada por críticos e filantropos na terceira década do século XIX, ligada ao quadro de escassez geral. E a expressão questão social surge para dar conta do fenômeno mais evidente da Europa Ocidental, impacto da primeira onda industrializante, trata-se do fenômeno do pauperismo.

A política social passa a ser uma política de mediação entre as necessidades de valorização e ac Para Netto (2001, p.45) tratava de um fenômeno novo dado que “a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas”e aparecia como nova pelo fato do acentuamento da desigualdade da relação capital e trabalho. A exploração dada leva os pauperizados a não se conformarem com a sua situação, os protestos configuravam uma ameaça real às instituições sociais existentes, foi a partir da perspectiva efetiva de uma ruína da ordem burguesa que o pauperismo designou-se como “questão social”

Acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho disponível para o mesmo. Nesta perspectiva, a política social é uma gestão estatal da força de trabalho e do preço da força de trabalho. Ressaltamos que consideramos por força de trabalho todos os indivíduos que só têm para vendê-la, independente de estarem inseridos no mercado formal de trabalho.

Partindo desse princípio, o Estado liberal, preconiza o direito a propriedade privada considerando o indivíduo e não a coletividade como sujeitos de direito, não obstante os direitos civis foram os primeiros a serem reconhecidos pelo Estado liberal no século XVIII. Esta concepção acredita que cada indivíduo deve buscar o seu bem estar e de sua família, por meio da venda de sua força de trabalho, assim não cabe ao Estado garantir bens e serviços públicos para todos, funcionava o ditado “cada um por si”, que nas palavras de Behring (2007) se resumem em “liberdade em detrimento da igualdade”.

Constitui-se enquanto máxima do Estado liberal, a naturalização da miséria, entendida como resultado da moral humana e não como um resultado do acesso a riqueza socialmente produzida. E ainda que, as necessidades básicas não deveriam

³¹ Jose Paulo Netto (2001) Revista Temporalis nº 3, em cinco notas a propósito da questão social.

ser totalmente satisfeitas, pois a sua manutenção é necessária para o controle do crescimento populacional e controle da miséria.

Preconiza um Estado mínimo, assumindo um papel “neutro” e desenvolve apenas ações complementares ao mercado, suas ações devem se restringir a garantir a liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado. Nesse sentido, o Estado não deve garantir políticas sociais, pois para os liberais, os auxílios sociais contribuem para reproduzir a miséria, desestimula o interesse pelo trabalho e geram acomodação e conseqüentemente pode ser um risco para a “sociedade de mercado” (Behring, 2007), assim a política social deve ser apenas paliativa.

Acontece que, as reformas sociais do pós-guerra, geraram uma mudança na perspectiva do Estado, não que ele deixe de ser liberal, apenas agrega princípios sociais democratas, e sem dúvida a mobilização e organização da classe trabalhadora foram determinantes para a mudança da natureza do Estado, que passa a reconhecer os direitos sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo.

E algumas conquistas foram fundamentais, como por exemplo, os direitos políticos, a possibilidade de organização da classe trabalhadora em sindicatos, a formação de partidos políticos de livre expressão e manifestação.

Na concepção de Pereira (2008, p.23), “política social e Welfare State seriam a mesma coisa. Constituiriam fenômenos equivalentes, surgidos nos fins do século XIX, em resposta a conflitos sociais adensados pelo avanço da industrialização e por uma progressiva conquista popular de direitos”.

A *generalização* de medidas de políticas sociais no capitalismo se dará no período pós Segunda Guerra Mundial, no qual se assiste à singular experiência de construção do *Welfare State* em alguns países da Europa, acompanhada de diversos e variados padrões de proteção social, tanto nos países de capitalismo central, quanto nos países periféricos. Vale ressaltar que o surgimento das políticas sociais foi gradual. Vários direitos são incorporados na forma de seguro social e a relação do Estado com os trabalhadores muda, segundo Behring (2007), em quatro aspectos: 1) além da manutenção da ordem incorpora a preocupação com o atendimento às necessidades sociais reivindicadas pelos trabalhadores; 2) seguros sociais implementados passam a ser reconhecidos legalmente como conjunto de direitos e deveres; 3) a concessão de proteção social passa a ser recurso para exercício da cidadania e 4) ocorre um forte investimento público nas políticas sociais.

Este quadro começou a apresentar sinais e esgotamento nas últimas décadas

do século XX alterando o campo das políticas sociais internacional e nacionalmente, a partir da crise de 1929. Esse período também é conhecido como Grande Depressão. Foi a maior crise econômica mundial do capitalismo até aquele momento.

A crise se alastrou pelo mundo, reduzindo o comércio mundial a um terço do que era antes. Para Behring (2007), naquele momento solicitava-se um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda, um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas, a busca da estabilidade monetária como meta suprema e uma forte disciplina orçamentária, diga-se, contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa *natural* de desemprego. Além disso, era preciso uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos, e um desmonte dos direitos sociais, implicando na quebra da vinculação entre política social e esses direitos, que compunha o pacto político do período anterior.

Apenas no final dos anos 1970, início dos 1980, tais indicações transformam-se em programa de governo, com Margareth Thatcher (Inglaterra, 1979), Ronald Reagan (EUA, 1980). A partir de então, é possível identificar um giro em direção a essas proposições no capitalismo avançado, guardadas as particularidades de cada país.

Em fins dos anos 1990, o resultado geral deste programa, que repõe a negação da política e, em consequência, da política social, é desalentador. Do ponto de vista social, atesta-se o crescimento da pobreza, do desemprego e da desigualdade, ao lado de uma enorme concentração de renda e riqueza no mundo.

Do ponto de vista político, observa-se uma crise da democracia, com visível esvaziamento das instituições democráticas, por uma lógica economicista, autoritária e tecnocrática, assumida pelos poderes executivos, cuja maior expressão é as práticas legislares por decretos. No terreno da cultura, vê-se o aprofundamento do individualismo, do consumismo e do pensamento único.

Estas ações refletem certeira nos países periféricos, no Brasil, apesar das grandes conquistas alcançadas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conquistas estas que anunciavam uma reforma democrática do Estado brasileiro e da política social, assim a agenda neoliberal significou para o Brasil, e não só ele, um retrocesso no processo de democratização no país, bem como no âmbito das políticas sociais (BEHRING, 2007).

Ao discutir sobre política social compreende-se está um componente ou produto da relação conflitante entre o estado e a sociedade. Considera-se para esta

pesquisa que existe muitas contradições em relação a política social pois, é uma política, própria das formações econômico-sociais capitalistas contemporâneas, que visa satisfazer as necessidades sociais da população sem deixar de atender aos interesses capitalistas:

É esta característica da política social – herdada não propriamente da ordem burguesa, mas de todos os modos de produção divididos em classe (escravista, feudal, capitalista) – que faz dela, conforme Mishra, um fato ao mesmo tempo longo e contemporâneo, além de simultaneamente positivo e negativo, diferenciando-a do Welfare State. (PEREIRA, 2011, p. 27).

A política social consiste em uma política de mediação entre as necessidades de valorização e acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho disponível para o mesmo e, “os seus impactos não produzem invariavelmente a melhoria das condições humanas, especialmente das camadas mais pobres” (PEREIRA, 2011, p. 28), mas a valorização e reprodução capitalista.

Nesta perspectiva, a política social assume caráter de gestão estatal da força de trabalho e do preço da força de trabalho. Considera-se por força de trabalho todos os indivíduos que só têm para vender a sua força de trabalho, independentemente de estarem inseridos no mercado formal de trabalho.

O estado liberal, preconiza o direito à propriedade privada considerando o indivíduo e não a coletividade como sujeitos de direito, não obstante os direitos civis foram os primeiros a serem reconhecidos pelo Estado liberal no século XVIII. Outra máxima do Estado liberal era a naturalização da miséria, que era entendida como resultado da moral humana e não como um resultado do acesso à riqueza socialmente produzida. E, ainda que as necessidades básicas não deveriam ser totalmente satisfeitas, pois a sua manutenção é necessária para o controle do crescimento populacional e controle da miséria.

O ditame capitalista é a geração de lucros e a criação de “cenário favorável à sua reprodução” (PEREIRA, 2011, p. 28). De maneira bastante impositiva, utiliza-se dos resultados da política social para aumentar a rentabilidade econômica. Sobre isto, Pereira (2011, p. 28) afirma que:

É o caso, por exemplo, das atuais políticas sociais neoliberais, de influência neoclássica, que, na sua elaboração, adotam como critério fundamental o cálculo entre custo/benefício. Por esse critério, “a pergunta que os governos formulam”, diz Atilio Borón (2001:256), “não é a que deveriam: o que um Estado democrático deve fazer? Mas sim, quanto custará essa política e como repercutirá sobre o equilíbrio das contas fiscais?”

Portanto, temos uma lógica das políticas sociais vinculada mais aos interesses neoliberais do que “seu objetivo primordial” que é satisfazer as necessidades humanas. Sobre esta discussão, o apontamento principal da autora é de que toda esta lógica interfere diretamente no bem – estar humano, “privatizando cada vez mais as políticas sociais públicas tornando-a insensível às necessidades humanas” (PEREIRA, 2011 p. 29).

Sobre essas necessidades humanas, ao longo da história da proteção social, os mínimos sociais, estiveram presentes em ideias e tradições religiosas, ou conforme os interesses econômicos vigentes, como sinônimo de mínimos de subsistência, “(...) assumindo preponderantemente a forma de uma resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema” (PEREIRA, 2002, p. 15).

No marco da recente valorização do estatuto da cidadania, o conceito de necessidades básicas assumiu papel preponderante na justificação dos direitos sociais e das políticas públicas que lhes são correspondentes. Destarte, falar atualmente em direitos e políticas sociais públicas implica recorrer ao conceito de necessidades humanas básicas (PEREIRA, 2002, p. 37).

Segundo Pereira (2002, p. 67), as necessidades humanas estipulam o que as pessoas devem conseguir se querem evitar sérios e prolongados prejuízos, considerando que tais prejuízos põe em risco a possibilidade objetiva dos indivíduos de viver física e socialmente, prejudicando a sua participação ativa e crítica na sociedade.

Pereira (2002) apresenta as diferenças entre “mínimo” e “básico” no que tange as políticas públicas. Assim enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o mínimo nega o “ótimo” de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo.

Deve-se buscar o padrão ótimo de satisfação de necessidades em oposição ao padrão mínimo. A referência ao ótimo, em relação aos mínimos sociais poderá ser identificado com patamares mais elevados de aquisições de bens, serviços e direitos. São essas aquisições em graus mais elevados que propiciarão aos indivíduos capacidade de agência (atuação como atores) e criticidade. É o que Doyal e Gough chamam de ótimo de participação (1991):

Além disso, irão permitir-lhes alcançar o ótimo crítico, que, segundo os mesmos autores, consiste em propiciar aos indivíduos condições de questionar suas formas de vida e cultura, bem como lutar pela sua melhoria ou mudança. (PEREIRA, 2002, p. 30-31).

O surgimento do Welfare State deu-se de forma diferenciada nos diversos países e, no interior de cada país sua trajetória não foi linear. Foi através da pressão dos operários que o “estado – burguês foi obrigado a deixar de ser o comitê executivo da burguesia, para incorporar interesses de outras classes e acatar a participação destas na formulação de políticas sociais” (PEREIRA, 2011, p. 45).

Compreende-se o Welfare State enquanto “fenômeno histórico específico” e interventivo do segundo pós guerra, fenômeno que deu legitimidade às políticas sociais tornando possível a concretização de direitos sociais e de cidadania. Na concepção de Pereira:

Até chegar a este ponto, a sua trajetória acompanhou a história política da humanidade no sentido de interpor, à coerção pura e simples, formas de regulação social regidas por justificações morais e ideológicas, legalmente amparadas, nem sempre favoráveis aos mais necessitados. A política social por não ser uma forma de regulação, mas um processo dinâmico resultante da relação conflituosa entre interesses contraditórios, predominantemente de classes, tem se colocado, como mostra a história, a serviço de quem maior domínio exerce sobre ela. (PEREIRA, 2011, p. 86).

O caráter contraditório presente nas políticas sociais está pautado nos distintos interesses presentes na sociedade capitalista, de um lado pode representar “ganhos para os dominados e, ao mesmo tempo, constituir para estes um meio de fortalecimento de poder político” (PEREIRA, 2011, p. 87).

De outro lado, as estruturas e poder capitalista constituem-se e através de mecanismos sólidos e enraizados, perpetuando as relações entre Estado e sociedade, através da exploração da força de trabalho. Em tempos de depressão e crise do capital, a própria economia capitalista precisa encontrar uma tábua de salvação. Segundo Pereira (2011, p. 88):

Todos os países capitalistas industrializados experimentaram o impacto do grave problema do desemprego massivo e de longa duração, resultante da depressão econômica mundial que começou em 1929, e o caos produzido por uma inflação incontrolável que favorecia o extremismo político.

De maneira geral, o Welfare State constitui-se enquanto parte integral do capitalismo, pois “muito do que hoje se conhece do Welfare State tem a ver com os rumos adotados pelo sistema capitalista, que deixou de ser liberal, nos anos 1940, por uma questão de sobrevivência, para ser temporariamente regulado” (PEREIRA, 2011,

p. 87).

Diante desta perspectiva, Pereira (2011) considera que o:

Estado de Bem-Estar oferece sobejas evidências de que não é propriamente um Estado, mas um tipo histórico, de sociedade (Pierson, 1991) que engloba diferentes esferas (produção, distribuição e consumo) e diferentes interesses (do mercado, do Estado, dos trabalhadores, dos cidadãos em geral) para lidar com fenômenos modernos fundamentais, como a formação dos Estados nacionais e sua transformação em democracias de massas; e a conversão do capitalismo em modo de produção dominante, a partir da Revolução Industrial. (PEREIRA, 2011, p. 87).

Portanto, o Welfare State passa a ser intercessão entre a preservação do modo capitalista de produção e o atendimento necessidades sociais advindas dos trabalhadores (força de trabalho disponível para o mesmo).

Para aprofundarmos sobre as questões centrais apontadas por Marx sobre o modo de produção capitalista e a exploração das forças de trabalho, atentemos nosso foco de estudo para a exposição sobre “*A mercadoria*” no capítulo primeiro de “*O Capital*”. Considera-se que para aumentar a mais valia, o capital deve incrementar a produtividade do trabalho, pois se à um trabalhador é imposto o trabalho que racionalmente só dois trabalhadores podem executar e se isso ocorre sob circunstâncias em que este pode substituir três trabalhadores então, este trabalhador a de fornecer mais tanto mais trabalho quanto os dois anteriores e, nessa medida a taxa de mais-valia aumenta.

A visão apontada por João Bernardo (1991) dialoga com a visão de luta de classes enquanto motor da história e, por sua vez a defesa de Mézsáros consiste em explicar os imperativos da expansão e acumulação do capital pela pressão da lei tendencial a queda da taxa de lucro. (QUEIROZ, 2016)

Logo, o capitalismo necessita uma produtividade cada vez maior do trabalho: o incremento desta última é o meio pelo qual aumenta a mais – valia, desenvolvendo a acumulação.

São duas as forças que atuam sobre a taxa de lucro: a taxa de mais valia e a composição orgânica do capital. O desenvolvimento da produtividade do trabalho faz aumentar simultaneamente ambas. Mas como, a longo prazo, a segunda força excede a primeira, a causa que impulsiona a queda da taxa de lucro deve prevalecer finalmente, segundo Marx, sobre o aumento da taxa de mais valia que, ao contrário e por si mesma, tende a conter essa queda ou a anulá-la diretamente em certas condições. (COLLETTI, 1978, p. 3).

Em resumo, o autor destaca que a taxa de lucro não irá cair porque o trabalho torna-se improdutivo, pelo contrário, cai, por que o trabalho torna-se produtivo,

destacando duas principais forças que atuam sobre a taxa de lucro – a taxa de mais valia e a composição orgânica do capital. Na lógica capitalista, interessa o tempo excedente despendido pelo trabalhador que resultará para o capitalista no lucro sobre a mais-valia e, deste modo, a mais valia gerada é o lucro gerado.

A racionalidade das ações impostas pelo Welfare State teve como norte 3 (três) principais marcos a saber: a) o receituário keynesiano de regulação econômica e social (anos 1930); b) Relatório Beveridge sobre a Seguridade Social (1942); c) formulação da teoria trifacetada da cidadania de Marshall (1940).

Discutir o sistema de proteção social requer compreender os modelos e matrizes teóricas que influenciam diretamente na proposição destes. Ainda importante destacar que as definições de bem-estar e sobretudo, os modelos de proteção social estão intimamente relacionados a formação sócio histórica de cada país. Discutir o processo de implantação de um modelo de bem-estar social, perpassa as discussões sobre a influência de estado na ordem societária (PEREIRA, 2016).

Neste contexto de profundas transformações ocorrendo na sociedade, merece destaque os avanços que a economia política do Welfare State trouxe ao sistema de proteção social “no âmbito das modernas estruturas de estado de Bem-Estar firmaram-se vigorosas forças sindicais, instituíram-se, expandiram-se e multiplicaram-se direitos de cidadania e fortaleceram-se instituições democráticas (PEREIRA, 2011, p. 89)

Há que se discutir categorias primordiais na discussão sobre o sistema de proteção como “necessidades e preferências”, “direito e mérito” e “igualdade e desigualdade”, com vistas a superação de um sistema desigual e que gera maiores desigualdades no urbano e rural.

Para Camila Potyara Pereira (2016) é imperioso que as necessidades não sejam definidas desvinculada da noção de direito. Ao analisarmos a história política no Brasil, a intervenção do estado, financia a reprodução do capital e não a reprodução da força de trabalho, materializando como padrão a ausência de direitos.

4.4 DESVENDANDO AS RELAÇÕES ENTRE TEMAS AGRÁRIOS, AGRÍCOLAS E SOCIAIS

Os novos arranjos ao desenvolvimento da agricultura no Brasil, em particular para a agricultura familiar, derivam de ajustes neoliberais, efetivados por um conjunto

de políticas emergenciais compensatórias. O conjunto das contrarreformas³², não somente no Brasil, mas na maioria das sociedades capitalistas centrais e em economias em desenvolvimento a partir dos anos de 1990, decorre de um “novo padrão de políticas calcado na ideia de “segurança e distributivismo social” (LUSTOSA, 2012, p. 221) .Os anos 90 trouxeram a emergência de uma agenda mundial do combate à fome, fomentando discussões na América do Norte, Europa Ocidental e também América Latina, situação que traz a discussão sobre as redifinições na função da agricultura, produção agrícola e sobretudo, da função social da pequena agricultura familiar.

Os impactos destas contrarreformas culminam em uma transformação da política agrária em política social, e suas expressões no campo da produção e da reprodução social dos segmentos envolvidos. Graziano da Silva (1999, p.129) destaca um novo padrão de reforma agrária e considera que existem contradições no tocante a políticas públicas para a agricultura familiar e patronal “para o setor capitalista destinam-se as políticas agrícolas e para a pequena produção a reforma agrária deve ter um cunho social”.

Desse modo, as políticas agrárias se aproximaram cada vez mais das políticas sociais, a partir da criação de diversos programas específicos para um perfil social de agricultor específico que não o patronal, como é o caso de dois programas que merecem destaque no Brasil, o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e o PNAE (Programa nacional de Alimentação Escolar), ligados diretamente à Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Constituiu-se, assim, um núcleo central do que ousamos dizer ter sido um “movimento e reconceituação da questão agrária”, o qual coloca na berlinda a reprodução da força do trabalho excedente e os fenômenos sociais que emergiram no campo.

Há, em andamento, uma reorganização da lógica das atividades produtivas da forma familiar de produção, alterando logicamente os processos de trabalho, redefinindo, portanto, o caráter social e modificando o lugar do trabalho agrícola, atribuindo novos sentidos e, por consequência, refletindo-se, diretamente, nas

³² É mais comum a utilização do termo “reforma do Estado”, que deve ser analisada como parte de um processo histórico e conjuntural de crise do capital nos anos 1970, reestruturação produtiva, mundialização do capital e redução do papel do Estado. Nesse sentido, não se trata de uma reforma, mas de uma contrarreforma conforme explicam Behring e Boschetti (2011) indicando uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo redistributivo de viés socialdemocrata, sendo submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e sua direção sócio-histórica.

relações sociais de reprodução e na reprodução social.

Compreendemos a “reprodução social” a partir das contribuições de Lessa (1999), sob influência de Lukács, como: “ um rico, contraditório e complexo processo que, fundada pelo trabalho, termina dando origem à relação entre os homens que não se limitam ao trabalho enquanto tal (LESSA, 1999, p. 25-26).

A propósito, o autor contribui para entendermos os significados da dinâmica agrária ao ampliar a compreensão da categoria “trabalho” como chave teórica do entendimento das relações sociais de produção e de seus desdobramentos para a esfera da reprodução, em que as relações de poder remetem à formação de outros complexos sociais, como o Estado, a Política e o Direito. A esfera do Estado e das políticas públicas apontadas pelo autor contribuíram para a interpretação da realidade da agricultura familiar.

O cenário econômico da década de 80, aliado às pressões dos movimentos sociais, entidades de classe vinculadas à agricultura e a agentes políticos, contribuiu para que se fizessem alterações nas políticas governamentais, buscando maior espaço para a agricultura família. A própria Constituição Federal de 1988 é uma materialização desses movimentos. Entretanto, é importante destacar que o ordenamento de políticas públicas seguiu a lógica neoliberal, já no início dos anos 90, fazendo com que os movimentos sociais fossem sugados pelos interesses reais neoliberais, promovendo o enfraquecimento das lutas sociais pelo acesso à terra e da compreensão desse acesso como direito garantido à população do campo.

A Consttuição de 88, marca o início da redemocratização do Brasil. Com o fim da ditadura militar, estruturava-se uma sociedade democrática e de avanços sociais em especial, garantiu avanços na seguridade social e nos direitos sociais. Na concepção de Rocha (2000, p. 19), “a Constituição Federal de 1988, por sua vez coroou esse processo atribuindo relevância à participação da sociedade na vida do Estado, ao instituir vários dispositivos nas esferas públicas de âmbito federal e local”. A Constituição de 88 ficou conhecida popularmente como “cidadã” justamente pelo fato da população ter interferido na definição de vários artigos, na qual foram incluídos mecanismos de decisão em âmbito federal, estadual, municipal. Outro grande avanço alcançado foi a descentralização das políticas sociais por meio de conselhos gestres de políticas, com representantes do Estado e da sociedade civil influenciando sobre as políticas públicas de modo geral.

Segundo Vieira (1997) afirma que em nenhum momento a política social

encontra tamanho acolhimento em Constituição brasileira, como aconteceu na de 1988 nos campos da educação, da saúde, previdência social, assistência social, definições de direitos aos trabalhadores urbanos e rurais.

A instituição da Constituição de 1988 compreende que a política agrária passa a ter a finalidade de promover e priorizar a justiça social conceituando a reforma como

O conjunto de medidas que visam a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade ao fornecer uma divisão igualitária de terras para as pessoas obterem uma propriedade e uma renda fundiária, e para incentivar uma maior produtividade. (SILVA FILHO, 2015, p. 1).

Conforme a Constituição Federal, art. 184 discorre: Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Compreendemos que a Constituição de 1988 foi elaborada com diretrizes que aparentemente se comprometiam com a questão agrária e suas implicações, ou seja, uma normatização que estivesse comprometida com a redução das desigualdades sociais e as relações entre trabalhadores rurais, pequenos proprietários e proprietários capitalistas. O fato é que pós Constituição, ainda houveram inúmeros conflitos agrários no Brasil, negligenciados pelo Estado que sempre se manteve a favor dos membros das oligarquias locais em defesa do agronegócio. Merece destaque dentre eles, o ocorrido em Eldorado do Carajás – Pará³³. Em 28 de junho de 1996, dois meses depois do massacre, é criado o Pronaf.

Segundo Cruz (2015) as políticas governamentais de acesso à terra no Brasil não conseguem promover um pacto político de sustentação para um projeto de redistribuição de terras, apesar de possuir um dos mais belos diplomas sobre a questão agrária. A resolução dos problemas agrários decorrentes de todo o processo

³³ Em setembro de 1995, aproximadamente 3.500 famílias de trabalhadores rurais fizeram um acampamento perto da fazenda Macaxeira, no estado do Pará. No dia 17 de abril, às famílias foram cercadas pelos policiais de Parauapebas, cidade Paraense, e pelos policiais do batalhão de Marabá, outra cidade Paraense, os trabalhadores reagiram atirando paus e pedras, mas acabaram sendo encurralados e duramente reprimidos pelos policiais. Nesse conflito, 19 trabalhadores rurais foram mortos e 56 ficaram feridos. (BARREIRA, 2000)

histórico brasileiro, não consiste apenas na entrega da terra a quem não a tem caí para muito além disso, necessitava de uma reforma acoplada à política agrícola,agrária que responda aos anseios dos diversos públicos que coexistem no campo.

Somente a partir de 2002, surge no Brasil um conjunto de reorientações nos padrões de desenvolvimento agrário, decorrentes das políticas neoliberais, executadas no final dos anos 80, substituindo o “Consenso de Washington” por um novo pacto “ Pós-consenso de Washington” (LUSTOSA, 2012).

A partir disso, inicia-se uma temporada de múltiplas relações entre Estado, mercado e sociedade, financiadas pelo Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD). Este acordo, obriga os países a fazer um conjunto de reformas nas políticas públicas, tendo como proposição central profundas rupturas na concepção de desenvolvimento até então vigente e incorporando novas estratégias, as quais consideravam os progressos econômicos e sociais como inseparáveis.

É neste contexto que visualizamos mudanças na estrutura de políticas sociais. Ao analisarmos o Relatório do Banco Mundial, “ Combate à Pobreza Rural no Brasil: Uma estratégia integrada (2001) observamos que consiste em uma estratégia para redução da pobreza rural em cinco vias a saber (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 11-16):

1- Intensificação da agricultura no setor de pequenas propriedades rurais Uma conclusão importante no contexto deste caminho potencial para sair da pobreza é que os retornos da terra cultivada dependem em grande parte dos níveis de fatores complementares produtivos (por exemplo, aquisição de insumos, maquinaria, etc.) e demográficos (por exemplo, idade do operador, educação, etc.). Por conseguinte, para que a terra cause impacto sobre o aumento da produtividade e da renda na atividade agrícola, é necessário melhorar simultaneamente os níveis de outros fatores, como a aquisição de insumos e a maquinaria. Esse quadro reforça a necessidade de uma estrutura de políticas integradas que reconheça essas sinergias e as coloque em ação.

2-Agricultura comercial mais dinâmica Um setor agrícola comercial revitalizado poderia aumentar a oferta de emprego e reduzir diretamente a pobreza rural através da absorção da mão-de-obra assalariada e, indiretamente, por meio do crescimento da indústria de processamento de produtos. Do ponto de vista dos pobres, melhores níveis de educação e a reforma da legislação trabalhista aumentarão as chances de encontrar trabalho no setor agrícola comercial. Finalmente, considerando-se que, no Brasil, esse setor produz a maior parte das colheitas para exportação, impedir a valorização das taxas de câmbio reais, as flutuações agudas das taxas de juros e uma política comercial orientada para tarifas de importação relativamente baixas (de insumos e produtos finais) poderia melhorar de modo significativo a competitividade internacional dos setores, o que por sua vez acarretaria maiores salários reais e aumento da oferta de emprego – tanto no cultivo quanto no processamento e transporte dos produtos finais. **3-Estimular o crescimento do setor rural não-agrícola (RNA)** A expansão do setor RNA poderia aumentar os postos de trabalho nas áreas rurais,

especialmente nos setores de processamento de alimentos e de serviços, reduzindo assim a pobreza. No entanto, não é provável que essa estratégia seja viável para a maioria dos pobres que vivem nas zonas rurais mais carentes, distantes e pouco habitadas. De modo geral, as evidências no Brasil e em outros países da região sugerem que um setor RNA mais desenvolvido se encontra nas áreas melhor servidas por estradas, eletricidade e comunicações.

4- Migração de jovens As disparidades de renda se constituem na única força propulsora que explica as taxas de migração. As diferenças de salários e dos índices de produtividade da mão-de-obra normalmente são suficientes para elucidar a maioria das taxas de migração entre os trabalhadores rurais sem terra.

5- Oferecer uma rede de segurança para as pessoas “aprisionadas” na pobreza Existe um grupo de pobres nas zonas rurais que não poderá se beneficiar das oportunidades provenientes da agricultura comercial, da intensificação da agricultura em pequena escala ou da migração. Os membros desse grupo são em geral pessoas mais velhas, com frequência viúvas e ocasionalmente trabalhadores agrícolas nas áreas menos dotadas. Esse grupo está “preso” à extrema pobreza, sem futuro possível no setor agrícola além da subsistência. Essas pessoas enfrentam barreiras consideráveis para encontrar trabalho fora desse setor. Para esse grupo, torna-se crítica a criação de uma rede de segurança social, por exemplo na forma de aposentarias, com o objetivo de assegurar uma qualidade de vida básica decente. O principal desafio para o desenho de programas com vistas à criação de redes de segurança consiste em torná-los também administrativamente acessíveis aos pobres do meio rural, que vivem em áreas distantes e pouco habitadas, caracterizadas por altas taxas de analfabetismo.

Discussões como esta, apresentadas no relatório, demonstram que a pequena agricultura (aquela que produz alimentos) é apontada como um ramo especial, um setor que naquele contexto histórico, possuía papel fundamental no combate a pobreza nas áreas rurais. Essas discussões ganham relevância devido as transformações no mundo do trabalho, trazendo consequências para políticas sociais, mas sobretudo, pelos altos índices de desigualdes sociais existentes no Brasil, em decorrência de concentração de terras e riquezas em grandes latifúndios, sistema de produção agrícola voltado a *plantations* e que degradam não somente o solo (natureza) mas também, tornaram tóxicas as relações de trabalho e condições de vida no campo:

A repercução da importância dessas políticas decorre das transformações no mundo do trabalho, e seus efeitos concretos como o aumento dos níveis de pobreza na sociedade, fenômenos que forjam as mudanças no lugar e natureza das políticas sociais. Essas são reestruturadas usando os termos de Draibe “ como um sistema de ‘equilíbrio’ ou de ‘compensações’, sendo este último o mais apropriado ao papel dessas nesse ‘novo’ rural brasileiro. (LUSTOSA, 2012, p.225).

Este modelo neoliberal adotado no Brasil e países da América Latina, surge com o propósito de investir em diversas áreas como, educação, saúde, assistência social, por meio de reformas políticas, contudo, estabelecendo uma regra rígida e intencional: não mexer no padrão fundiário e distribuição de terras brasileiro,

culminando então, nesta transformação forçada pelos interesses capitalistas a promover a ruptura entre temas agrários e temas agrícolas, o que certamente influenciou todo o processo de estruturação das políticas públicas para agricultura familiar.

Sobre esta ruptura a qual nos referimos anteriormente, é importante enfatizar que dentre os acontecimentos mais marcantes que ocorreram na esfera das políticas públicas para o rural brasileiro, neste período, o destaque fica para criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso. O surgimento deste programa representa o reconhecimento e a legitimação do Estado, em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência.

Embora o PRONAF consiste em um marco para a categoria agricultor familiar, não podemos deixar de considerar que acabou por categorizar e fornecer crédito a uma parcela da população que já tinha acesso a terra, com renda os chamados agricultores familiares capitalizados, com valor médio anual de renda podendo chegar a quatrocentose quinze mil reais, conforme a lei vigente nos dias de hoje, e não famílias empobrecidas que vivem neste território e que portanto, constitui-se uma política agrícola para uma parcela da população que vive no campo, os capitalizados.

Essa forma de estrutura de política agrícola via crédito rural, foi profundamente difundida pelas empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural do país, que influenciadas pelas agências internacionais, acreditavam no crédito como uma alternativa fundamental para o desenvolvimento rural, como já discutido no capítulo I.

Lustosa (2012), faz um questionamento importante sobre essas estratégias neoliberais: “mas qual é a relação entre essas estratégias e o debate de revalorização da agricultura familiar nos moldes do “Novo Rural Brasileiro”?”

A autora explica que sob influências de organizações internacionais, o Estado brasileiro passa a considerar a agricultura familiar como categoria essencial na produção de alimentos e em certa medida, delegando a ela o papel de enquanto produtora, fornecer alimentos para toda população do Brasil. Entretanto, aqueles produtores capitalizados, que já tem destino certo de exportação de *commodities*, ficam de fora desta responsabilidade e, este papel é delegado então a outra parcela

dos agricultores familiar , os chamados agricultores familiares tradicionais, públicos especiais, indígenas, quilombolas, ribeirinhos). Há portanto uma redefinição das políticas, ficando este último público dependente das políticas agrárias e consequentemente das políticas sociais.

Os textos de Grisa e Schneider (2014, p. 132) afirmam que o Pronaf nasce como uma política de crédito para a “capitalização” dos agricultores familiares, no intuito de promover integração deste junto aos mercados. O Pronaf se configura como o grande marco do início das políticas para “fortalecer e garantir a produção dos agricultores familiares”. Na concepção desses autores, o programa é um marco para o surgimento do que consideram de primeira geração das políticas públicas para a categoria dos agricultores familiares no Brasil, tendo como base referencial instrumentos agrícolas, como o crédito rural e os seguros de produção e de preço.

Essa primeira geração seria complementada por um referencial agrário, no que tange as políticas de assentamentos de reforma agrária. Segundo Grisa e Schneider (2014), as três gerações convivem no universo das políticas públicas, e não necessariamente são subsequentes uma à outra.

Já, uma segunda geração das políticas públicas para a agricultura familiar emergiu no final da década de 1990, trazendo então um referencial mais voltado para questões sociais e assistenciais (GRISA; SCHNEIDER, 2004). Os autores classificam como políticas desta geração o programa Bolsa Família, o programa Fome Zero (2003), a Garantia Safra (2002), os programas de habitação rural, a inclusão de linhas de crédito no Pronaf para atender à agricultores menos capitalizados e a formulação dos programas de desenvolvimento territorial –o Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento dos Territórios Rurais (Pronat), criado em 2003 e o Programa Territórios da Cidadania, criado em 2008.

Uma terceira geração das políticas para a agricultura familiar incluiu como enfoque de ação a criação de mercados para segurança alimentar e para a sustentabilidade ambiental. Nesta geração os autores incluem as políticas de compra direta, criado em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e reformulado em 2009, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a incrementação do programa Fome Zero, a Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), o apoio a agroindústrias, a criação de selos de diferenciação de produtos e a certificação orgânica e a inclusão de linhas de financiamento relacionadas à sustentabilidade no cerne

do Pronaf (GRISA; SCHNEIDER, 2014; SCHMITT, 2016).

A partir de 2003, houve “uma crescente permeabilidade por parte do Estado na incorporação de princípios de sustentabilidade às políticas públicas dirigidas à agricultura familiar” (SCHMITT, 2016, p. 41). Entretanto, podemos observar nas leituras da autora que há um número pequeno de contratações de financiamentos e liberação de recursos nas linhas em questão –Pronaf Agroecologia, Eco e Floresta.

O insucesso destas linhas de crédito diferenciado pode estar relacionado aos direcionamentos operacionais da assistência técnica e extensão rural, e também dos bancos públicos. A maior parte dos recursos do Pronaf continua sendo aplicada em *commodities*, em um número limitado de culturas, com um viés produtivista, e “limitações no sentido de se adequar às múltiplas realidades vivenciadas pela agricultura familiar” (NIEDERLE *et al.* 2019, p. 279) .

Uma importante inovação nas políticas da terceira geração foi a criação das políticas de compra direta do Governo (ou compras institucionais). O PAA e o PNAE a aquisição pública de produtos da Agricultura Familiar –“Esses alimentos são fornecidos para pessoas em situação de vulnerabilidade social, equipamentos públicos de alimentação e nutrição, instituições socioassistenciais e escolas da rede pública ou filantrópica de ensino. Além [...] de[formação] de estoques públicos de alimentos” (NIEDERLE *et al.* 2019, p. 281). As análises sobre os programas de compra direta do governo federal –PAA e PNAE -indicam eles tiveram êxito em incluir “uma maior diversidade de grupos sociais da agricultura familiar”, inclusive aqueles mais vulneráveis. No entanto, existe a necessidade de ampliação destes programas, com o incremento do valor dos recursos e a inclusão de um número maior de agricultores (STROPASOLAS, 2017, p. 468). Há evidências também de que o PAA contribuiu para a promoção ou valorização da realidade dos sistemas diversificados da agricultura familiar, uma vez que chegou a adquirir mais de 380 itens diferentes no ano de 2012, além de fornecer um prêmio de preço de até 30% na compra de produtos orgânicos e agroecológicos e fomentar ações importantes para a criação e fortalecimento de bancos comunitários de sementes, através de compra e distribuição de sementes crioulas (NIEDERLE *et al.* 2019).

Esta ideia pode ser visualizada em documentos de diversas organizações mundiais, como por exemplo, documentos oficiais e relatórios de cooperação técnica da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), evidenciamos o documento “Novo Retrato da Agricultura Familiar O Brasil

Redescoberto” (2000) que discorre sobre a potencialidade deste último grupo da agricultura familiar:

O maior mérito deste trabalho, sem dúvida, é demonstrar o enorme e pouco conhecido potencial de pujança da agricultura familiar brasileira. O estudo sugere uma mudança de paradigma cultural no que diz respeito ao meio rural, o avesso da tradição rural brasileira fundada no grande latifúndio, e exhibe a existência de um novo e poderoso eixo de desenvolvimento para o País. (FAO, 2000, p. 2).

Em 2001, sob a égide das concepções e dos relatórios do Banco Mundial sobre as condições de pobreza e, sobretudo, com o discurso de reduzir a pobreza, Lula da Silva, propõe em seu projeto de governo uma ruptura com o modelo macroeconômico neoliberal (seguido por Collor e FHC), prometendo efetivar mudanças radicais em relação as políticas públicas, de modo que o setor social passaria a ser o setor considerado o eixo do desenvolvimento, devendo incidir especialmente sobre alguns fatores estruturais importantes como: apropriação e distribuição de renda e riqueza, relações entre a terra e o capital, relações de trabalho, integração entre sistema produtivo. Essa reestruturação prometia algo audacioso que consistia em eliminar as mazelas conservadoras, patrimonialistas clientelistas e oligárquicas, heranças históricas do sistema econômico, social e político brasileiro.

Apresentava-se, neste momento um “novo modelo de desenvolvimento alternativo”, pautado por três eixos estruturantes: o social, o democrático e o nacional (LUSTOSA, 2012), típica característica de uma matriz social democrata, que possui características de proteção social ampliada com políticas focalizadas tendo como objetivo a preservação do capitalismo.

É neste contexto que surgem na agenda de políticas públicas os termos “inclusão social” e a “redistribuição da renda” considerados capazes de ampliar o atendimento a direitos fundamentais da cidadania:

Nessas postulações, a “reforma agrária”, além de fazer parte desse “pacote” de reformas, passa a integrar a agenda programática das políticas sociais (...) O governo, em sintonia com as agências internacionais já citadas, o social sai na frente dessa recomposição burocrático-formal, combinado a outros elementos como: padrões de apropriação e distribuição da renda e da riqueza, como as relações de propriedade da terra e do capital, as relações de trabalho, as modalidades de organização e de integração do sistema produtivo, o caráter do Estado. (LUSTOSA, 2012, p. 227) .

É preciso esclarecer que as organizações mundiais, em especial, as agências de financiamento, acusavam os países latino-americanos de preocupar-se pouco com as questões redistributivas de renda, destacando que o crescimento econômico não

deu conta de diminuir a pobreza e acentuadas desigualdades, principalmente nas áreas rurais. Deste modo, Draibe (1996), faz uma análise sobre as novas tendências das políticas sociais, no que se refere à inclusão das mesmas no rol da reforma agrária, trazendo reflexos nos programas de proteção social e nas políticas sociais, colocando em evidência a capacidade de redução das desigualdades previstas pelo governo a partir das políticas assistencialistas, como por exemplo: o Bolsa Família.

Há inúmeras críticas do ponto de vista a perspectiva teórico-crítica em relação as formulações dessa autora entretanto, é preciso reconhecer a importância da relação estabelecida entre reforma agrária e política social, na concepção da autora, quando discorre sobre uma análise das políticas sociais no governo FHC (governo que vai até 2003).

O “pós-consenso de Washington” elucida estratégias que alteram as concepções de políticas sociais a partir de 2002, invertem consideravelmente as posições hierárquicas entre as políticas econômicas e as sociais, reafirmando uma espécie de “revisionismo” do programa neoliberal para preservar seus fundamentos essenciais os pilares centrais: a privatização, a descentralização e a focalização.

Aparece neste contexto, um modelo híbrido, tangenciado pela discussão de diversidades, multissetorialidades que tem a centralidade no consumo voltada à garantia de mínimos sociais pela distribuição de produção e benefícios sociais destinados ao combate à pobreza e fome das populações (LUSTOSA, 2012). Entretanto, estas políticas não assumem o compromisso de resolver a crise, muito menos as contradições entre a produção e o consumo nem tampouco figuram como ideias revolucionárias.

No âmbito rural, o ideário do consumo camuflado na ideia de equidade econômica culmina em uma falsa sensação das classes pobres em estarem igualmente consumindo tudo que o mercado oferece através da ampliação de políticas públicas redistributivas, cuja retórica de garantia de equidade, no dizer de Draibe:

Supõe políticas capazes de trazê-los à posição de sujeitos econômicos, aumentando sua produtividade e reformando sua precária ou nula proteção social donde a suposta redução da pobreza, nesse padrão de desenvolvimento, inclui distribuição de produtos alimentares, como cestas básicas, e vales de natureas diversas, em dinheiro, e nos benefícios da previdência social. Essas ações reorientam o papel de tutela do Estado, que age no intuito de negar as contradições inerentes ao sistema, priorizando a ideologia da “colaboração” e a “harmonia” entre as classes. (DRAIBE, 1996, p. 8).

No setor agrário, de acordo com o as exigências do Banco Mundial e agências financiadoras, permanecia uma estrutura agrária altamente concentrada, tendo como justificativa às relações de produção agrícola e aumentos dos índices do Produto Interno Bruto (PIB) que as grandes *plantations* traziam.

Essa relação histórica entre os governos e as estreitas relações estabelecidas com as elites brasileiras, permitem conservar velhos padrões estruturais – já trazidos em capítulos anteriores nesta pesquisa – mas agora com uma nova roupagem e com traços neoliberais dos anos 2000. Este padrão preserva intacto a hierarquia social e econômica excludente espresso no Atlas da Exclusão Social no Brasil (POCHMANN, 2003, p.31) quando questiona “como é possível um país com mais de 177 milhões de habitantes possuir apenas cinco mil famílias poradoras de um estoque de riqueza equivalente a 2/5 de todo o fluxo da renda gerado pelo país no período de um ano?”.

As tendências das políticas públicas no âmbito rural se mostram incapacitadas de resolver questões estruturais do ponto e vista da produção dos diversos segmentos sociais que ali estão presentes. Deste modo, na ausência de projetos estruturantes, resta aos segmentos excluídos se inserirem no rol de políticas compensatórias que tem a égide da “inclusão social” como alternativa a esta população.

4.5 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A RELAÇÕES COM A POPULAÇÃO DO CAMPO

Iniciamos nossa discussão das políticas e sua interface com o campo com a Política Nacional de Assistência Social. O Brasil apresentou um cenário de contradições históricas, um campo de tensões política, espaço que transita por dois pontos em especial: o da tutela e o da emancipação. Ao nos reportarmos a origem da assistência social no Brasil e no mundo, observaremos que suas raízes estão intimamente ligadas a caridade, a filantropia e na solidariedade religiosa. Essas práticas compreendiam ações paternalistas e/ou clientelistas do poder público, favores concedidos aos indivíduos, pressupondo que tais pessoas atendidas eram favorecidas e não cidadãos ou usuários de um serviço ao qual tinham direito.

Deste modo, a assistência era tida como benesse, ou seja, ajuda aos pobres e necessitados, configurando-se mais como uma prática do que como uma política. A partir da Constituição Cidadã de 1988, a Assistência Social, é firmada como política pública que deve atender a todos que dela necessitar, configurando-se, desta forma, como direito de cidadão e dever do Estado (KRAEMER, 2006).

A inovação da Constituição está justamente em incluir a Assistência Social no rol da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social. Para Sposati (2009, p. 14):

a inclusão da assistência social na Seguridade Social foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro por tratar esse campo de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma inovação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado.

No Brasil, “a “questão social” se torna evidente com as aglomerações urbanas, no final do século XIX, com a exploração do trabalho no início do século XX e as consequências quanto à carência de recursos para a digna sobrevivência dos trabalhadores” (ALVES; SEMZEZEM, 2014, p. 4).

O empobrecimento da classe trabalhadora era entendido na esfera individual e privada, ganhando destaque ações de caridade. Na década de 30 do séc. XX a “questão social” ganha visibilidade pública e passa a preocupar o Estado brasileiro, para além da repressão, como uma questão a ser politicamente enfrentada com ações públicas concretas voltadas ao atendimento das necessidades dos trabalhadores (ALVES; SEMZEZEM, 2014).

Tal direito é ratificado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742 de 1993 e, pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), 2005, que por meio de um sistema descentralizado e participativo contribuem na criação de medidas que assistem e defendem os cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Amparada nos estatutos legais, é instituída a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), 2004 que como política pública de direito social é assegurada pela Constituição, sistematizada e aprovada a partir do SUAS, e normatizada pela LOAS, a qual garante a universalidade dos direitos sociais e o acesso aos serviços socioassistenciais (KRAEMER, 2006).

O SUAS não está presente efetivamente em todos os municípios, e a ausência de serviços fica maior quando voltamos nosso olhar ao território rural. No Brasil, a implementação da política, privilegia as áreas urbanas e a sua população inserida no mercado de trabalho formal, “segundo o modelo de desenvolvimento pensado pelo Estado para a expansão do capitalismo, a partir da mudança do modelo agrário exportador para urbano-industrial” (KRAEMER, 2006, p. 22). Em relação a população rural, o acesso a políticas sociais é restrito, assim como a garantia de

direitos.

O êxodo rural foi responsável pelo aumento das populações na cidade, o que também resultou no agravamento das expressões da questão social nos grandes centros. Assim, no Brasil, as primeiras ações de proteção social surgem para responder a demandas dos trabalhadores urbanos, em especial àquelas categorias que eram importantes para a consolidação do modelo urbano-industrial, o que também contribuiu para atrair trabalhadores das áreas rurais em busca de melhores condições de vida na cidade (IAMAMOTO, 2003).

O contexto de efervescência dos movimentos sociais e do processo constituinte que gestou a nova Constituição Federal, é marcado por grande pressão social, crescente participação corporativa de vários setores e decrescente capacidade de decisão do sistema político. A Constituição Federal de 1988 – CF/88, aprovada em 5 de outubro, trouxe uma nova concepção para a Assistência Social, incluindo-a na esfera da Seguridade Social, em seu Art.194 “ a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (BRASIL, 2003, p. 193).

Na concepção de Sposati (2004, p. 42), a partir da CF/88, a Assistência Social inicia um processo de desconstrução do conceito de “(...) população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal” tendo, portanto, como público alvo os segmentos em situação de risco social e vulnerabilidade, não sendo destinada somente à população pobre.

A Constituição Federal de 88 marcou nosso sistema de proteção social pela novidade da instituição da Assistência Social, instituindo efetivamente a Assistência Social como um direito social não contributivo. Como integrante da seguridade social, a Assistência Social passa a operar sob a responsabilidade pública, ofertando serviços, benefícios, programas e projetos, e gerida sob os princípios da descentralização e democratização.

A partir deste marco, pode-se perceber diversos avanços e melhorias nas condições sociais da população brasileira. O cenário brasileiro passa por períodos de metamorfoses sociais nos anos entre 1995 a 2005, com a ampliação dos postos de trabalho, o continuado aumento real do salário, o fortalecimento da agricultura familiar produtora de alimentos saudáveis e a ampliação das políticas de proteção social

expressas no empenho a universalização dos serviços de saúde, educação, assistência social e de políticas de garantia de renda (JACCOUD, 2002).

Neste sentido, ganha destaque a intersectoralidade da Política de Assistência Social, a de Segurança Alimentar e Nutricional e política agrária, e seus respectivos programas e projetos voltados para a agricultura familiar. Assim, a política não trabalha de forma isolada, possibilitando a garantia de direitos a população de forma mais ampla.

A efetivação de direitos conforme previsto em leis, não difere por questões territoriais, entretanto, ao voltarmos nosso olhar a uma região que possui a maioria da população vivendo no campo, leva-nos a levantar questionamentos sobre a situação da proteção social neste cenário, culminando na discussão sobre o direito de equidade rural-urbano na proteção social.

Segundo dados do IBGE (2000) o Brasil rural tem hoje aproximadamente 31.845.211 de pessoas. Na região Sul, no meio urbano vivem 20.321. 999 no espaço rural esse número é de 4.785.6 17, de um total de 25. 107. 616, ou seja, 80,9% vivem nas cidades e 19,1% no rural. Ainda que a população urbana total seja maior, por todo o processo histórico de industrialização e ofensiva do capitalismo, o sistema de proteção social deve possuir esta equidade na relação urbano-rural. Outro aspecto que daremos ênfase está nas mesoregiões paranaenses, que apresentam um número expressivo de municípios com características rurais, tendo a maioria da população vivendo em áreas rurais, distoando do cenário geral Paranaense.

Ganham destaque neste cenário as acentuadas desigualdades entre a agricultura familiar e a agricultura patronal, um maior número de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, mais pessoas não alfabetizadas, trabalho informal, desigualdades de gênero, conflitos sociais, vulnerabilidades e risco social pois, possui uma população heterogenia e com características sociais e regionais diferenciadas se levarmos em conta a diversidade territorial brasileira, dentre elas: A) Trabalhadores rurais sem-terra. B) Trabalhadores rurais assentados que necessitam de infraestrutura e apoio à produção. C) Agricultores familiares D) Posseiros marcados pela insegurança jurídica em relação ao domínio da terra. E) Populações ribeirinhas. F) Comunidades quilombolas (que demandam o reconhecimento e a titulação de terras). G) Agricultores que ocupam terras indígenas e que precisam ser reassentados. H) Extrativistas que lutam pela criação e pelo reconhecimento de reservas extrativistas. I) Agricultores atingidos por barragens. J) Juventude rural. K)

Mulheres trabalhadoras rurais entre outros setores empobrecidos que vivem na área rural. (BRASIL/MDS, 2005, p. 39)

Esta diversidade regional e cultural deve ser colocada em discussão quando executamos as políticas sociais, em especial a assistência social discutida neste item. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), possui um modelo de gestão, descentralizado e participativo que visa “a regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais (BRASIL/MDS, 2005, p. 39).

Em consonância com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, esta política rege-se por princípios democráticos, entre eles o ítem III, sobre a “Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais (PNAS, 2004).

O SUAS apresenta o território como base de organização e a atenção à família como foco prioritário. Conforme a PNAS/SUAS (BRASIL/MDS, 2005, p. 39): “pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas com a participação e mobilização da sociedade civil”.

Entende-se que, com a proposta de implantação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que amplia e materializa preceitos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a assistência social tem como desafio inadiável propor a discussão da invisibilidade do rural e a urgência de responder a estes desafios propondo alternativas que incluam a população pobre e vulnerável do campo e orientem esta construção na lógica da equidade e da justiça social. Entretanto, na contra mão deste acesso, sabe-se que a política pública brasileira tem sido orientada pelo ideário neoliberal e as condições para efetivação dessas são mínimas.

Portanto, pensar políticas públicas voltadas ao espaço rural brasileiro, nos leva a inúmeras indagações e problemáticas, tanto se voltarmos a uma análise de acesso territorialmente falando, quanto de programas e projetos vinculados a esta política. Primeiro remete-nos a pensar sobre as particularidades do cenário rural e suas contradições diante do sistema capitalista. Segundo, por que territorialmente falando o rural está em desvantagem no que refere-se a formulação, implementação e principalmente execução das políticas sociais e portanto, torna-se primordial discutir o alcance da política de assistência social para as populações rurais. E por último, como se apresenta o sistema de proteção social para a população rural.

O território rural não deve constituir-se como espaço de invisibilidade das

políticas públicas, em especial a da PNAS. Compreendemos o território como “chão concreto das políticas, a raiz dos números e a realidade da vida coletiva” (KOGA, 2011, p.33), deste modo o “território representa chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder” (KOGA, 2011, p. 33).

Avançamos pouco na democratização do acesso a terra no período de redemocratização anos 90 e anos 2000, entretanto, o estado e as organizações mundiais de financiamento direcionam as políticas públicas ao debate sobre o acesso e produção de alimentos saudáveis, discussão que se faz presente na atualidade.

Alguns estudos reconhecem o potencial da pequena agricultura, apoiados na ideia da pluriatividade³⁴, tendo nela novas alternativas no desenvolvimento da agricultura familiar. No âmbito dos processos de produção e reprodução das relações sociais, como já sinalizados, indica-se o desenvolvimento de novas bases técnicas e produção a partir da combinação de atividades produtivas agrícolas com outras atividades não agrícolas (LUSTOSA, 2012 ,p. 61).

A partir de dados do Censo Agropecuário de 1985 e 1996, Kageyama (2004) apresenta as mudanças numa apreensão de redução do número de empregos agrícolas no país, demonstrando que os empregos permanentes passaram de 2,19 milhões para 1,84 milhão. Já os temporários passaram de 2,77 milhões para 1,83 milhão. Esse processo significa que os avanços das forças produtivas e da mecanização tem como tendência a dispensa de força de trabalho. Delgado (1999) e Kageyama (2004) consideram que a expansão das rendas nas áreas rurais passaram a ser originadas dos programas sociais, no lugar de advirem do trabalho na produção agrícola.

Esta ideia é semelhante a discussão apresentada Silva (1999) no que tange à redução destas atividades, o que de fato diferencia a autora dessas análises, “é que ela descobre as diferenças entre a diminuição das rendas rurais provenientes do trabalho e o aumento de rendas originadas de fontes das políticas sociais (LUSTOSA, 2012 , p. 61).

Esses fenômenos sociais expressos merecem atenção, com vistas a explicitar

³⁴ A pluriatividade é caracterizada pela sua existência em espaços periurbanos, a qual fomenta uma nova estrutura social e econômica, permitindo ao pequeno produtor rural manter-se naquele meio e exercer, paralelamente, uma outra atividade, seja na propriedade ou no meio urbano, com o objetivo de geração de rendas (FUNK. 2006, p.51).

as novas determinações de proventos, e benefícios sociais como meios de enfrentamento da pobreza, intensificados nesse padrão de acumulação dos governos neoliberais a partir dos anos 90 até os dias atuais.

4.6 POLÍTICAS AGRÍCOLAS – O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF

Trazemos para este momento uma análise do principal programa que compõe o rol de políticas agrícolas no Brasil, o PRONAF. Para compreender a elaboração e consolidação do PRONAF, é preciso recuar no tempo, situando as condições históricas, políticas e dos movimentos sociais que estimularam sua criação. Em larga medida, pode-se afirmar que o PRONAF foi formulado como resposta do Estado às pressões do movimento sindical rural realizadas desde o final da década de 1980.

O programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo aliados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo. Em 1994, em consequência das reivindicações dos agricultores familiares, o governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção. Este programa assumiria um papel de antecessor do Pronaf, criado dois anos depois, assumindo destaque histórico enquanto política pública destinada aos agricultores familiares³⁵.

A partir de 1995, já no Governo Fernando Henrique Cardoso, o PROVAP foi totalmente reformulado, tanto em termos de concepção como em sua área de abrangência. Essas modificações deram origem ao PRONAF, em 1996, cuja institucionalização ocorreu através do Decreto Presidencial nº 1.946, datado de 28/07/1996. Desse ano em diante, o programa apresenta-se como principal estratégia do Governo Federal para apoiar os agricultores familiares. Deve-se registrar, no entanto, que, no ano de 1996, apenas as ações relativas ao crédito de custeio foram implementadas e que a ampliação do programa para as áreas de investimentos, infraestrutura e serviços municipais, capacitação e pesquisa, só ocorreu a partir de 1997, quando o PRONAF ganhou maior dimensão e passou a operar de forma integrada em

³⁵ Deve-se lembrar, por exemplo, que até esta época, os pequenos agricultores eram enquadrados como “mini-produtores” pelas normas do Manual de Crédito Rural do Ministério da Agricultura, o que fazia com que tivessem que disputar recursos com os grandes proprietários, que historicamente foram os principais tomadores de crédito para agricultura (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p.3).

todo território nacional.

De um modo geral, se pode dizer que até o início da década de noventa não existia nenhum tipo de política pública especial, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades desse segmento social da agricultura, o qual era, inclusive, caracterizado de modo meramente instrumental e bastante impreciso no âmbito da burocracia estatal.

Para Schneider; Mattei e Cazella (2004, p. 1):

Dentre os acontecimentos mais marcantes que ocorreram na esfera das políticas públicas para o meio rural brasileiro, no período recente, pode-se destacar a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O surgimento deste programa representa o reconhecimento e a legitimação do Estado, em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência.

Apesar desta análise sobre a trajetória do programa ser importante, ela carece de abordagem crítica frente os desdobramentos do PRONAF nos anos até os dias atuais. No entanto, para entendermos de fato as origens e transformações das representações do PRONAF, será preciso compreender primeiro grande formato de políticas de desenvolvimento que ocorreu no ambiente rural brasileiro, a Revolução Verde³⁶. Abordaremos a estratégia da Revolução Verde brasileira e as posteriores transformações que levaram à criação do PRONAF.

Na final da década de 1960, agricultura brasileira teria de adquirir maquinário, implementos e insumos químicos das indústrias, criando assim um grande mercado para a aquisição de produtos industriais, pois precisava fornecer matérias-primas para a agroindústria, tanto no mercado interno quanto externo.

É neste momento que se instalam no Brasil uma série de indústrias sediadas no “Primeiro Mundo” e produtoras de bens de produção para a agropecuária. Formase assim o que ficou conhecido como Complexo Agroindustrial (CAI) brasileiro³⁷.

foi implantado no Brasil um setor industrial produtor de bens de produção voltado para a agricultura. Paralelamente à implantação desse setor ocorreu a modernização e o desenvolvimento, em escala nacional, de um mercado para os produtos industriais do sistema agroindustrial. Esse processo ficou conhecido como "modernização da agricultura" e nele ocorreram

³⁶ A expressão Revolução Verde foi criada em 1966, em uma conferência em Washington, por William Gown. Esse termo representa as inovações tecnológicas na agricultura para a obtenção de maior produtividade através do desenvolvimento de pesquisas em sementes, fertilização do solo, utilização de agrotóxicos e mecanização no campo que aumentassem a produtividade.

³⁷ O termo “Complexo Agroindustrial”, ou (CAI), pode ser entendido como o desenvolvimento de atividades agrícolas integradas à indústria.

modificações significativas na forma de se produzir. (MARAFON, 1998, p. 7).

Essencialmente, para o CAI se manter, foi desenvolvida toda uma estrutura por parte do governo federal. Criou-se o Serviço Nacional de Crédito Rural (SNCR) para que fosse fornecido o crédito necessário aos grandes proprietários, principalmente. “O crédito agrícola se transformou, sem dúvida, no maior impulsionador do processo de modernização das forças produtivas, em particular, da mecanização, chegando por vezes a subsidiar praticamente mais da metade do valor da maquinaria agrícola” (SORJ, 1980, p. 48).

O nascimento do CAI brasileiro, foi formado por uma série de embates e acordos entre o Estado brasileiro, órgãos multilaterais, capitais nacionais e transnacionais, sendo reafirmado por um discurso que se dava a partir de representações que defendiam a necessidade imperativa da industrialização da agricultura, ou seja, o governo brasileiro apoiou a Revolução Verde para a modernização das grandes propriedades.

Apesar de a Revolução Verde fordista no Brasil ter privilegiado os grandes latifundiários, isso não é uma regra para o mundo todo. Na França, por exemplo, o fordismo modernizou a agricultura camponesa francesa, base da economia agrícola naquele país. No Brasil, embora a maior parte da população rural fosse formada por camponeses, a escolha foi majoritariamente pela grande propriedade (SORJ, 1980).

Segundo Oliveira (1999) “a industrialização da agricultura brasileira vem sendo feita no interior do processo de internacionalização da economia brasileira” (p. 76). A partir desse processo de internacionalização gerou toda uma estrutura de dependência que, ao oposto de desenvolver o país, como era divulgado, nos tornou ainda mais subordinados aos países considerados “Primeiro Mundo”:

diferentes governos brasileiros têm tomado dinheiro emprestado no mercado financeiro internacional, com a finalidade de ampliar a sua produção, particularmente no setor industrial. Para pagar a dívida o país tem que exportar, isto é, tem que se sujeitar a vender seus produtos pelos preços internacionais. É por isso que, nas últimas décadas, tem ocorrido no Brasil uma rápida expansão das culturas de produtos agrícolas para a exportação (café, cana-de-açúcar, soja, laranja etc.), quase sempre em detrimento daqueles produtos alimentícios destinados ao mercado interno (arroz, feijão, mandioca etc.), produtos esses que deveriam servir ao consumo da população brasileira. (OLIVEIRA, 1999, p. 77).

Importante destacar que a maioria dos habitantes do campo, tanto nesse período quanto atualmente, não é formada por grandes proprietários, mas sim por

camponeses que não possuem nem sequer médias propriedades³⁸.

Dessa forma, os camponeses, considerados atrasados por não conseguirem ter acesso à mecanização, se tornaram “ineficientes” como mão de obra e como proprietários de terras sem grandes produções. Toda essa representação adotada no período em que imperou o modelo de desenvolvimento fordista, foram realmente levados, em sua grande parte, a migrarem para as cidades e lá se tornaram operários das fábricas.

Nesse contexto, também houve muitos que se tornaram operários das indústrias do campo ou foram levados para as áreas de colonização na Amazônia. Segundo Oliveira (1999), tudo nos leva a crer que a Revolução Verde em seu discurso e em sua prática advogava muito mais uma territorialização do capital do que uma monopolização do território pelo capital, embora essa última também se ocorresse contraditoriamente na prática.

É verdade que existe uma forte articulação entre a indústria e a agricultura, como é verdade também que ocorre a expansão do trabalho assalariado no campo, mas não é verdade que o domínio absoluto do modo industrial de produzir se verifique juntamente com a expansão total do trabalho assalariado no campo. É fundamental explicar que o capital não transforma de uma só vez todas as formas de produção em produção ditadas pelo lucro capitalista. O desenvolvimento do capitalismo se faz de forma desigual e contraditória. (OLIVEIRA, 1999, p. 77).

As contradições ocultas nos discursos hegemônicos mobilizadas durante o modelo de desenvolvimento fordista começariam a surgir. Por exemplo, são “típicos” deste momento a expansão do trabalho assalariado, o aumento da população urbana em detrimento da população rural e o crescimento da indústria subordinando a agropecuária (OLIVEIRA, 1999).

Apesar de suas inúmeras ações, o fordismo já vinha dando sinais de esgotamento há algum tempo em todo o mundo. No Brasil, o aprofundamento da crise fiscal do Estado brasileiro, entre o fim da década de 1970 e início da década de 1980, fez com que ocorresse o fim do padrão de financiamento da modernização da agricultura consubstanciado no crédito rural oficial a baixas taxas de juros.

Os programas recessivos de ajuste de impostos pelo Fundo Monetário Internacional, a pretexto de combater o déficit público, impediram que o

³⁸ Além do mais, a mecanização ofertada pela Revolução Verde nas grandes propriedades, antigas relações de trabalho que se davam entre o grande proprietário e o camponês começaram a ocorrer em condições cada vez mais difíceis para este último. Se antes o camponês era uma força de trabalho da qual o latifundiário não podia prescindir, agora o camponês não é tão imprescindível assim.

Tesouro Nacional, via Banco do Brasil, pudesse continuar bancando os volumes demandados de crédito rural nos anos 80. A saída foi reduzir os níveis de subsídios embutidos, basicamente trocando as taxas nominais prefixadas (numa conjuntura de ascensão inflacionária) por pós-fixadas. (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p. 51).

O esgotamento do fordismo trazia as reivindicações ainda mais à tona. As lutas dos camponeses contra a expropriação que o modelo de desenvolvimento lhes impunha se aprofundavam, surgindo movimentos importantes no campo. O MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra), é um deles. Nascido em meados da década de 1980, o MST se espalhou por todo o Brasil e na década de 1990 deu demonstrações cada vez maiores de força. As ocupações de terras aumentaram, os conflitos agrários estiveram na ordem do dia, a violência com que foram reprimidos os camponeses em diversas regiões do Brasil, atemorizava o país. Não havia como negar que as desigualdades que marcavam o campo brasileiro haviam se tornado insustentáveis. Nesse contexto de acirramento das lutas que envolviam a questão agrária, o governo federal cria o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF).

Nesse sentido, é bastante relevante reafirmar que o PRONAF³⁹, mesmo sendo uma política de desenvolvimento com premissas do Banco Mundial (BM), foi criado também a partir das reivindicações de alguns movimentos sociais⁴⁰, trazendo em seu cerne essa contradição.

O PRONAF se estabeleceu em seu início enquanto um programa de responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)⁴¹, sendo vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR). Posteriormente, em 1999, passou a fazer parte das atribuições do recém-criado Ministério do

³⁹ Em 1995, já no governo FHC, foi criado o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PLANAF), que logo produziu o PRONAF. A institucionalização do PRONAF, só ocorreu em 1996, através da lei nº 1946 de 28 de junho de 1996.

⁴⁰ Observemos, que até mesmo nas secretarias as quais o PRONAF encontra-se subordinado, dizem algo sobre o contexto no qual o programa foi criado.

⁴¹ A sigla MAPA só passa a ser utilizada em 1992. O Ministério, no entanto, “nasceu” em 1860, como Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Em 1892, pouco tempo após a Proclamação da República, a Secretaria transforma-se em Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas. Em 1909, foi criada de fato a pasta da agricultura, passando a se chamar Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Em 1930 passa a se chamar Ministério da Agricultura. Em 1992 passa a se chamar Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, já revelando a problemática da questão agrária no início da década de 1990. Entretanto, em 1996, primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso, passa a se chamar Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Não esqueçamos, no entanto, que apesar do MDA ser criado apenas em 1999, a partir da extinção do MEPF, a Reforma Agrária já havia sido posta em pauta a partir de ministérios anteriores, como por exemplo, o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário criado em 1985, no período de redemocratização do Brasil e num contexto de ressurgimento da agitação no campo.

Desenvolvimento Agrário (MDA). O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por sua vez, substituiu o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), também no ano de 1999. Ainda nesse mesmo ano, foi criada também a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), da alçada do MDA, e que é responsável pelo PRONAF (crédito) atualmente.

No seu início do PRONAF em 1996, é posto na esfera do (MAPA), mesmo existindo o (MEPF). A diferença entre eles é que enquanto o (MAPA) é um ministério que sempre operou com as grandes propriedades, sendo essencial no período da Revolução Verde. Já o (MEPF) foi criado a partir do contexto de acirramento das lutas no campo.

O fato de o PRONAF estar no (MAPA) e não no (MEPF), diz muito acerca da estratégia adotada pelo governo com relação a esse programa. Parece paradoxal que “agricultores familiares” estejam em um ministério como o (MAPA) ao invés do (MEPF), entretanto os paradoxos começam a se explicar quando entendemos que o PRONAF preza por uma incorporação dos camponeses (agricultores familiares) na rota do desenvolvimento, por isso está inicialmente na Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR). Isso fica ainda mais claro quando em 1999 há um rearranjo ministerial e o (MEPF) é extinto. Com sua extinção, a questão agrária quase que some das preocupações do Governo Federal, em seu lugar surge o (MDA), um ministério que pensa a partir de uma certa concepção de desenvolvimento. Não é difícil pensarmos que o PRONAF passará para a alçada do (MDA), mais especificamente na Secretaria da Agricultura Familiar (SAF).

De fato, o que isso mudou na vida dos camponeses, bom, de certa forma, as reivindicações de alguns grupos de camponeses haviam sido atendidas e realmente havia uma política de crédito diferenciada para eles. Porém, junto a isso também havia um modelo de desenvolvimento, extremamente favorável a utilizar os camponeses como um componente eficaz para a acumulação de capital. Além disso, já haviam políticas fordistas que inseriam os camponeses “na rota do desenvolvimento”. Assim, os camponeses conseguiam visivelmente uma grande vitória, mas que, no entanto, tendia a colocá-los em uma circunstância de dependência do capital.

Em uma breve abordagem de início, podemos até acreditar que o PRONAF pareceu-nos com inúmeras incoerências, ou seja, um programa mal implantado por nossos governantes, revelou-se o resultado de um movimento. Por isso, muito do que aparecia como incoerência, mostrou-se na verdade “fruto” de tensões. É a partir

dessa ótica que queremos entender melhor os aspectos que são veiculadas pelo discurso do PRONAF em seu movimento, não tentando fechá-lo em um modelo acabado de desenvolvimento.

Ao observarmos o começo do programa, entendemos que era muito mais próximo de um “fordismo rural” do que de uma política para um espaço rural revalorizado. O produtivismo agrícola, caracterizado pelo fordismo, aparecia várias vezes no texto que fundamentava o PRONAF, como:

§ 2º As ações do Programa orientar-se-ão pelas seguintes diretrizes:
 a) melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar, mediante promoção do desenvolvimento rural de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda, b) proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente. c) (...). d) adequar e implantar a infra-estrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares. (PRONAF, 1996).

Podemos perceber um discurso fordista que se voltava para os pequenos. O exemplo de desenvolvimento fordista, no entanto, defende um protagonismo da cidade sobre o campo. Essa agricultura moderna era extremamente dependente de pacotes tecnológicos só adquiridos a partir da indústria. O espaço rural era, pois, identificado pelo fordismo a partir do produtivismo agrícola, sendo posto como secundário, a cidade é que era central, o não-agrícola, que em uma sociedade industrial só podia fazer referência ao setor fabril.

Além disso, se por um lado o PRONAF guardava contribuições predominantemente fordistas, por outro, a descentralização do desenvolvimento local implementada pelo PRONAF, Infraestrutura e Serviços Municipais já aparecia em seu primeiro formato, quando propõe:

Art. 3º Caberá ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento a coordenação do PRONAF, competindo-lhe, especialmente: (...) VI - assegurar o caráter descentralizado de execução do PRONAF e o estabelecimento de processos participativos dos agricultores familiares e de suas organizações na implementação e avaliação do Programa. (PRONAF, 1996).

Para que a gestão descentralizada ocorresse, deveriam ser montados conselhos nas escalas nacional, estadual e municipal. No caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR)⁴², os chamados “agricultores

⁴² Eram como se fosse os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

familiares”, para nós camponeses, teriam algumas incumbências, como: a) apresentar e priorizar suas demandas; b) participar da execução do PRONAF e c) aportar as contrapartidas de sua competência. Às organizações de agricultores familiares cabia: a) formular propostas de ação compatibilizadas com as demandas dos agricultores; b) participar da elaboração e da execução do PMDR (Projeto Municipal de Desenvolvimento Rural e do acompanhamento e fiscalização das ações do PRONAF; c) celebrar e executar acordos, convênios e contratos com órgãos de administração pública e entidades parceiras privadas e d) aportar as contrapartidas de sua competência.

Havia, portanto, diretrizes que tiravam de cena o Estado centralizador, principal planejador e executor de políticas públicas, que sempre se impunham de cima para baixo. Prevalencia uma representação que prezava por um desenvolvimento aut centrado, endógeno, que se faz de baixo para cima. Esta ideia, que está presente no que estamos chamando de discurso do PRONAF, reconhece de algum modo as impossibilidades do capitalismo de fazer tudo se tornar seu mero reflexo e passa a entender que as resistências ao modo de produção podem ser modificadas, de maneira que sejam moldadas aos interesses do capital. A “animalidade” dos lugares não deve mais ser combatida de todo, mas antes transformada. Ocultam-se, mais uma vez as contradições subjacentes ao próprio modo de produção, que por sua vez se funda justamente no contraditório.

Essa representação de descentralização se incorporam com discurso representados pelo Banco Mundial, quando este órgão afirma: “Há uma necessidade de se envolver, também, as comunidades locais no desenho e na implementação dos gastos públicos nas áreas rurais” (BANCO MUNDIAL *apud* VILELA, 1997, p. 5). Entretanto, também é importante entendermos, que reconhecendo fatores de mudanças, também responde a um anseio de representação de diversos atores.

Existia, no entanto, um PRONAF que ao se constituir enquanto política, utilizava-se de diversas representações, produzindo um discurso que unia representações difundidas no contexto de diferentes modelos de desenvolvimento, mas que de fato possuía um conteúdo muito mais fordista. Prova disso é a estrita identificação que se fazia do programa com a busca do produtivismo agrícola, de maneira que o espaço rural era concebido como sinônimo de setor agrícola, representação cara ao desenvolvimento fordista.

Muitos desses aspectos, que se contesta no interior da proposta do PRONAF,

podem ser explicadas pelo contexto em que ela é forjada. Ao mesmo tempo em que o programa surge das contestações e dos fracassos decorrentes da Revolução Verde.

Na década de 1990, já temos os camponeses lutando mais uma vez por Reforma Agrária, estavam se tornando problemáticos demais para o Estado brasileiro. Daí surgem políticas de desenvolvimento, marcadamente fordistas, para eles. Porém, a essa altura a totalidade do padrão fordista de desenvolvimento não era mais aceito e outras representações circulavam com força, seja na academia, nas instituições governamentais ou até mesmo no discurso cotidiano.

Segundo Graziano da Silva e Grossi (2000), ambos sem citar explicitamente o PRONAF, fizeram críticas ao modo como estavam sendo elaboradas as políticas de desenvolvimento rural até então.

O grande problema é que ainda hoje as políticas agrícolas e agrárias são desenhadas para agricultores "full time", ou seja, para as famílias que dedicam todo o seu tempo às atividades agrícolas internas ao seu estabelecimento. O não alargamento das diretrizes de políticas públicas impede o acesso dos pluriativos às políticas para o setor, e conseqüentemente contribui com a omissão do poder público para com esse segmento crescente de agricultores. (GRAZIANO DA SILVA; GROSSI, 2000 p. 167).

Dessa forma, nunca é demais lembrar que se o PRONAF parecia antiquado frente às novas representações de desenvolvimento, o mesmo estava de acordo com as premissas do Banco Mundial. As "incoerências" do PRONAF, no que diz respeito às representações que o sustentam, não demorariam a ser criticadas pela academia. Elas demarcam o ponto de partida do PRONAF, caracterizado por uma verdadeira luta simbólica pelo poder de definir o que é o espaço rural brasileiro.

4.7 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

A assistência técnica e a extensão rural têm importância fundamental no processo de comunicação de novas tecnologias, geradas pela pesquisa, e de conhecimentos diversos, essenciais ao desenvolvimento rural no sentido amplo e, especificamente, ao desenvolvimento das atividades agropecuária, florestal e pesqueira. As ações de extensão rural no Brasil foram institucionalizadas nacionalmente há mais de 60 anos e, estiveram ligadas ao processo de modernização conservadora brasileira (PEIXOTO, 2008).

A temática da extensão rural está presente nas pautas acadêmicas e entre os

formuladores de políticas públicas, em grande medida, devido a sua relação direta com a população do campo. Há diversos estudos, no Brasil e no exterior, que problematizam os seus aspectos históricos, modelos e sistemas e metodologia de intervenção.

Só é possível identificar uma crítica a construção e desenvolvimento da ATER brasileira, suas bases ideológicas e epistemológicas, a partir do final dos anos 90. O modelo de desenvolvimento predominante, voltado para o produtivismo e crescimento econômico, tem constituído um eixo norteador das abordagens epistemológicas e metodológicas, que norteiam os programas e políticas de assistência técnica. Demarcar o surgimento de ATER no Brasil no contexto desenvolvimentista do pós-guerra, com a forte influência no processo de modernização da agricultura, apresentando uma visão fragmentada, ancorada na dicotomia entre temas “sociais” e assuntos de “cunho técnico”. A consolidação e intitucionalização da política de ATER, no final da década de 40, estava ancorada na lógica vertical e unidirecional do difusionismo, como meio de disseminação de tecnologias e conhecimentos, sob influência de agências internacionais, como a AIA, já citada neste trabalho. A priorização do plano técnico, que diz respeito ao plano agrícola, acarretava em uma desvalorização de questões ligadas ao outro plano, considerando secundário, o plano social.

Os temas sociais, eram ligados ao espaço doméstico, que enfocavam especificamente as atividades consideradas femininas como questões ligadas a alimentação, saúde básica, artesanato, costura, considerados recessivos, pois interessavam apenas a um público, as mulheres. A extensão apresentava-se dividida em dois projetos pedagógicos: o universo da produção agrícola e o da economia doméstica (WEITZMAN, 2011).

Ao discorrer brevemente sobre a evolução histórica da ATER no Brasil, temos a primeira formulação da política de Extensão Rural no Brasil na década de 40, com o surgimento da ACAR- Associação de Crédito e Assistência Rural. A partir dos anos 60 até os anos 70, com o intuito de sedimentar a visão instaurada nos anos 40, entram na operaciolalização da política as extensionistas de bem-estar-social e os clube de mães, com intervenções voltadas exclusivamente ao trabalho doméstico. Já em 1970 temos a extinção da ACAR e a criação do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural – SIBRATER, coordenado pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER em 1975, é justamente neste contexto que o projeto

produtivista, muito bem articulado com estado, se instala com maior força, mediante mecanização da agricultura e a imposição dos pacotes tecnológicos que se materializa pelo crédito rural orientado.⁴³

Passamos então aos anos 80, que a partir da revitalização os movimentos sociais no cenário nacional, trazem novas mudanças no contexto da prestação de serviços de ATER. É neste contexto, que observamos uma incorporação de metodologias alternativas de trabalho com a pequena produção (diagnóstico participativo, por exemplo) que tem como foco a organização dos agricultores, associações e conselhos comunitários. É neste contexto que as ações via extensão rural, buscam valorizar e incentivar a participação das famílias rurais junto a instâncias representativas. Entretanto, um viés assistencialista permanece nas abordagens metodológicas. A busca pelas alternativas de execução teve como pano de fundo as determinações neoliberais de retirada e desresponsabilização do Estado quanto ao cumprimento de suas funções (LUSA, 2013).

Em 2003, a política de ATER se ampara em novas bases. Isso se traduz em uma nova estruturação dos seus alicerces em cima de outra visão de desenvolvimento rural, que contemple determinados públicos, até então excluídos, e amplie a oferta de serviços. Passa então a ser esboçada, com um movimento de abertura ampla para organizações não governamentais, movimentos sociais e comunidade em geral a fim de promover uma participação popular na construção da política.

Na concepção de Weitzman (2011) este momento permitiu agregar novos olhares sobre os processos de ATER que vislumbrem outras possibilidades para qualificação e democratização desses serviços, apresentou-se como um primeiro passo para forjar a política de ATER nos moldes de novas matrizes.

Diante desse cenário e, acrescentando os esforços de alguns estados e entidades de ATER's em manter este importante instrumento de política pública, foi aprovada pela Resolução nº 26 de 28 de novembro de 2001, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRS), a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). No documento, a deliberação objetivava:

Art. 1º Aprovar o documento Política Nacional de Assistência Técnica e

⁴³ O crédito rural orientado tinha como foco o aumento da produção e a qualificação do produto. Visava à incorporação de métodos racionais de produção nas metodologias de planejamento. Portanto, era um trabalho de planejamento realizado sob a coordenação exclusivamente do extensionista, direcionado para o público masculino e extremamente pautado em uma visão tecnicista e produtivista do processo produtivo (WEITZMAN, 2011).

Extensão Rural para Agricultura Familiar no âmbito do MDA elaborado pela Câmara Técnica de Assistência Técnica, Extensão Rural, Pesquisa e Capacitação. Art. 2º Encaminhar o referido documento à Câmara de Fortalecimento da Agricultura Familiar para que elabore uma proposta de implementação da referida Política de Assistência Técnica e Extensão Rural a curto prazo, em 2002, e a médio prazo, em 2003.

Em 2003, através do Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003, os serviços de extensão rural foram competentes ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e em 2004, a PNATER efetivamente foi lançada. Em 2010, houve uma edição da lei de 2004 que institui a PNATER, incorporando então, o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER. Essa nova concepção de ATER, assumiu tendências mais democráticas e dialógicas com articulações entre atores não estatais como movimentos sociais, associações, entidades não governamentais que possibilitaria um processo de construção mais aberto face as propostas de ATER construídas anteriormente.

Institui-se a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Além disso, podemos destacar pelo menos três mudanças paradigmáticas, que forma decisivas na alteração da estruturação interna da política e na operacionalização.

A primeira, diz respeito a adoção da agroecologia como matriz tecnológica e princípio de novos enfoques metodológicos pautados no reconhecimento a diversidade existente no universo da agricultura familiar. Também vale lembrar, que o discurso do ministério do Desenvolvimento Rural, a partir de 2003, tinha marcas fortes de um discurso de renúncia aos princípios adotados pela Revolução Verde, assumindo um compromisso, agora, com o incentivo às iniciativas em pequena escala, nos moldes da agricultura familiar.

A segunda, se refere à necessidade em utilizar uma metodologia participativa às dinâmicas locais além de, uma gestão descentralizada de ATER, que viabilizasse, de fato, a participação popular na construção do conhecimento, assim como previa o texto de lei da PNATER.

A terceira mudança pragmática implica em ações voltadas para inclusão social, conforme podemos observar princípios nos princípios da PNATER(2010):

Art. 3º São princípios da Pnater: I - desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente; II - gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural; III - adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública; IV - adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis; V - equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia; e VI - contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional.

Sinalizamos que ao instituir a PNATER, em 2004, o Brasil assume que as formas de desenvolver ATER passadas, que beneficiaram muito mais os grandes e médios agricultores, do que os agricultores familiares e comunidades tradicionais. Assim, ainda que PNATER represente um avanço enquanto política pública, é necessário fazermos uma análise crítica sobre suas limitações, potencialidade e avanços.

Observamos que na formulação da Pnater, persistiram lacunas conceituais e metodológicas bem como orientações estratégicas mais incisivas em relação a incorporação transversal da temática de gênero na ATER, ausência de projetos estratégicos com enfoque na área social e, sobretudo a dissociação da característica assistencialista dos programas sociais pelas agências de ATER, falta de compreensão sobre as diferenças entre o direito ao acesso a alimentos e o combate a insegurança alimentar e o discurso de que a produção de alimentos feita por agricultores familiares seria possível somente com incentivos de políticas sociais sem outras formas de financiamento.

Há aqui uma grande incongruência no que se refere ao modelo de gestão adotado pelas entidades de ATER. A divisão historicamente existente e perpetuada nestas instituições, entre temas agrícolas e sociais, reflete não somente características conservadoras destas instituições mas, refletem sobretudo, construções e orientações do modelo de gestão brasileiro para ATER que mesmo apresentando traços de mudanças, continuam a seguir a lógica neoliberal para políticas sociais, materializados na operacionalização de programas de característica assistencialistas e de políticas compensatórias para população empobrecida do campo.

O estado brasileiro possui papel importante na expansão e estruturação do capitalismo no Brasil, compreendendo que a política pública, em especial a agrícola, que foi fundamental para introdução do modo capitalista de produção na agricultura (KAGEYAMA, 2008).

Ao abordar essas formas de intervenção do estado na agricultura, ressaltam-

se dois tipos de política econômica, a macroeconômica e a e a setorial, sendo que esta última se divide em política agrícola e política agrária (DELGADO, 2001).

A extensão rural difusionista contribuiu para o aumento da produção e a consolidação do sistema capitalista de produção na agricultura ao longo de seu desenvolvimento no Brasil. Entretanto, no final dos anos 90, no novo desenvolvimento, ela é convidada a exercer uma outra atribuição: corrigir os efeitos desiguais deste crescimento econômico. Daí a centralidade deste trabalho, em apresentar os diversos públicos existentes no rural, em especial aqueles beneficiários de políticas sociais.

As novas reconfigurações da ATER a partir da década de 1990, propõem sobretudo, uma aproximação dos temas agrários aos sociais conforme a própria lei estabelece, “promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários”, “aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor a sua produção”, “equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia, “contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional” (PNATER, 2010):

Assim, a ATER, a partir da década de 1990, passou a se orientar pelo menos formalmente segundo um fenômeno social de múltiplas dimensões: a PNATER expõe desde a redução das desigualdades no campo, perpassando a promoção de equidade de gênero, valorização das culturas locais e inclusão social, até a transição produtiva para formas mais sustentáveis de produção. (AMARAL JUNIOR, 2020, p. 21).

Daí uma problemática se faz latente na extensão rural enquanto propositora de efetivação de direitos: quais os princípios teórico-metodológicos seguir diante de um modelo de extensão rural híbrido na atual conjuntura? A concepção de Amaral Júnior (2020) nos apresenta elementos de análise da realidade objetiva capaz de assinalar alguns pontos dessa tendência como, a falta de um compromisso teórico-metodológico das intervenções da área social presentes na ATER, um “hibridismo teórico” que desfavorece ações pautadas em análises dos reais fenômenos sociais que se expressam no campo.

Diante disso, acreditamos que esta política apesar de na letra da lei contemplar vários públicos, inclusive aqueles considerados especiais, dividiu ainda mais as ações destinadas a cada um. Conforme o Art. 5º da Pnater (2010) os beneficiários da Pnater são “os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos e os demais povos e comunidades tradicionais” e, de outro lado “nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, os agricultores familiares ou empreendimentos familiares rurais, os silvicultores, aquicultores,

extrativistas e pescadores, bem como os beneficiários de programas de colonização e irrigação enquadrados nos limites daquela Lei (PNATER, 2010). Daí a máxima, aos primeiros a política agrária metamorfoseada em social, ao segundo, políticas de crédito ligados a política agrícola que financia o agronegócio.

Trataremos abaixo de uma política pública que teve influência marcante nessa aproximação entre as temáticas agrária e sociais, a PNSAN (2006), que foi o ponto crucial de ligação entre a situação de insegurança alimentar e nutricional das famílias pobres do campo e da cidade e àquela parcela da população camponesa que ainda acreditava na agricultura e produção além dos *commodities*, delegando a estas últimas uma nova função social – a de alimentar os povos e comunidades em situação de insegurança alimentar.

4.8 POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Para consolidar o marco histórico de combate à fome no país, foi que em 16 de setembro de 2006, entra para a história das conquistas sociais no Brasil, o ato de promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), carregando em si uma teia de significados ao elevar o acesso à alimentação à condição de política de estado permanente, tanto defendida por Josué de Castro e seus seguidores.

A partir de 2003, observam-se a resignificação do tema, miséria, fome e passa a fazer parte do vocabulário do brasileiro a temática “segurança alimentar” essa sua ascensão gera uma posição de maior destaque na agenda de governo, no mesmo movimento apresentado anteriormente sobre a ATER, compondo uma nova fase das políticas de combate à fome que, não resulta apenas da vontade política de governantes, embora essa seja uma variável fundamental no modelo de definição de agenda. A FAO passou então, a declarar que o problema da fome global não é uma questão exclusiva de pouca disponibilidade de alimentos, mas sim derivada da pobreza de grande parte da população e da má distribuição de riquezas no mundo.

Somado a criação da PNSAN, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) foi instituído em 2006 pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), com o objetivo de assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Desde a sua criação, avanços legais e institucionais têm garantido a sua construção como estrutura responsável pela implementação e gestão

participativa da PNSAN em âmbito federal, estadual e municipal. A política tem como diretriz:

Art. 3o - A PNSAN tem como base as seguintes diretrizes, que orientarão a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: I - promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; II - promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; III - instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada; IV - promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3o, inciso I, do Decreto no 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária. (PNSAN, 2006).

O governo de Fernando Henrique Cardoso inicia uma série de programas, dentre eles a “bolsa escola”, com a orientação das agências financiadoras e organizações internacionais. Entretanto, é somente em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva que a estratégia “Fome Zero” é colocada em prática. Para o ex-presidente da república em uma carta escrita em 2010, o Fome Zero foi um marco na história do Brasil, pois, pela primeira vez em nossa história um governo se dispôs a organizar uma estratégia de articulação de políticas em vários Ministérios para erradicar a fome, para que todos os brasileiros pudessem se alimentar com dignidade, organizou-se uma estratégia em quatro eixos:

(I) acesso aos alimentos; (II) fortalecimento da agricultura familiar; (III) geração de renda; (IV) articulação, mobilização e controle social. Essa equação foi reconhecida internacionalmente, principalmente pela capacidade de integrar e articular políticas. Delas, a mais conhecida é o Bolsa Família, maior programa de transferência de renda do mundo. Porém, o impacto do Bolsa Família não teria sido tão grande se não estivesse articulado a outros programas e ações. O Fome Zero é também o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o seu complementar, o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). É o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a criação dos Restaurantes Populares e as cozinhas comunitárias. Engloba, também, a construção de cisternas de captação de água da chuva nas regiões do semiárido. Do Fome Zero faz parte, ainda, a iniciativa de estabelecer as bases para uma legislação específica para o setor que preserve e permita ampliar as conquistas. Essa é a importância da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), promulgada no ano do centenário de Josué de Castro e que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). (SILVA, 2010, s/p).

Nesta carta, observamos semelhanças entre a estratégia Fome Zero e os eixos do relatório do Banco Mundial ⁴⁴ sobre os desafios da redução da pobreza rural no Brasil. O governo de Lula da Silva, apostou na estratégia Fome Zero para o combate a pobreza no Brasil daí resulta a célebre frase de Lula, contida no relatório sobre o Fome Zero “todos os brasileiros terão no mínimo, três refeições diárias”. (SILVA, 2010, s/p). Lula, parafraseando Herbert José de Sousa, o Betinho, insere em seus discursos presidenciais, estrategicamente, para justificar a urgência de estruturar os programas outra frase imponente “quem tem fome, tem pressa”, ganhando ainda mais a popularidade dos brasileiros.

Para além de uma análise das fontes históricas, como cartas presidenciais, que, sem sombra de dúvidas, representaram um direcionamento político frente os fenômenos sociais apresentados no Brasil naquele contexto, é primordial assinalarmos que o fenômeno social da fome no Brasil não vem apenas de um contexto contemporâneo e muito menos na era Lula. Josué de Castro ⁴⁵ publica, em 1946 a primeira edição do livro “Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço”. Para o autor:

A fome, no Brasil, é conseqüência, antes de tudo, do seu passado histórico, com os seus grupos humanos sempre em luta e quase nunca em harmonia com os quadros naturais. Luta, em certos casos, provocada e por culpa, portanto da agressividade do meio, que iniciou abertamente as hostilidades, mas quase sempre por inabilidade do elemento colonizador, indiferente a tudo que não significasse vantagem direta e imediata para os seus planos de aventura mercantil. Aventura desdobrada em ciclos sucessivos de economia destrutiva, ou pelo menos desequilibrante da saúde econômica da nação: a do pau-brasil, a da cana-de-açúcar, a da caça ao índio, a da mineração, a da lavoura nômade, a do café, a da extração da borracha, e finalmente a da industrialização artificial baseada no ficcionismo das barreiras alfandegárias e no regime da inflação. (CASTRO, 1984, p.16).

Em suas obras, provou que a questão da fome não se tratava do quantitativo de alimentos ou do número de habitantes, mas sim da má distribuição das riquezas, concentradas cada vez mais nas mãos de menos pessoas, os grandes latifúndios.

⁴⁴ A análise do Relatório do Banco Mundial, “Combate à Pobreza Rural no Brasil: Uma estratégia integrada” (2001).

⁴⁵ Josué de Castro nasceu em 5 de setembro de 1908, em Recife, Pernambuco, Brasil. Filho de um agricultor do Sertão Nordestino que em 1877, em função da seca, migrou para a capital, viveu sua infância e adolescência em um bairro pobre, às margens do rio Capibaribe. Em 1929, após concluir o curso de Medicina da Universidade do Brasil, retornou ao Recife para dar início a uma consagrada trajetória político-intelectual, dedicada, particularmente, à complexa e paradoxal problemática da fome e suas formas de enfrentamento. A sua vastíssima produção intelectual, de abrangência internacional, composta por mais de 200 títulos, tem sido objeto de estudo de distintas investigações. (VASCONCELOS, 2008, p.2710)

Por isso, acreditava que a problemática da fome não seria resolvida com a ampliação da produção de alimentos, mas com a distribuição não só dos recursos, como também da terra para os trabalhadores nela produzirem, tornando-se um ferrenho defensor da reforma agrária.

Retornando aos anos iniciais do governo Lula, um ano após assumir a presidência da república, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) que era responsável pela articulação das políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda e cidadania no país (BRASIL, 2010).

Criado em 23 de janeiro de 2004, o MDS⁴⁶ tinha como missão coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a execução dos programas de transferência de renda, cujo maior expoente é o Bolsa Família. Era o órgão que coordenava a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A Lei nº 13.341, de 29/09/2016, em seu Art. 2º “Transforma o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Arts. 6º e 7º transfere competências, órgãos e entidades vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Agrário para esse Ministério. O Art. 27, inciso XIV, trata da área de competência desse Ministério” (BRASIL, 2016). A pasta da alimentação e interface entre a produção agrícola advinda da agricultura familiar ganha um recorte especial com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), com foco na superação da pobreza, atenção à primeira infância, bem como a promoção da alimentação saudável e adequada no país.

A grandeza deste desafio exigiu a reorganização de estruturas e marcos legais, para que fosse possível desenvolver de forma célere e articulada as políticas de inclusão social, transferência de renda condicionada, assistência social e segurança alimentar e nutricional. O ministério mantém um sistema de proteção social como estratégia de combate à pobreza, em especial da pobreza extrema.

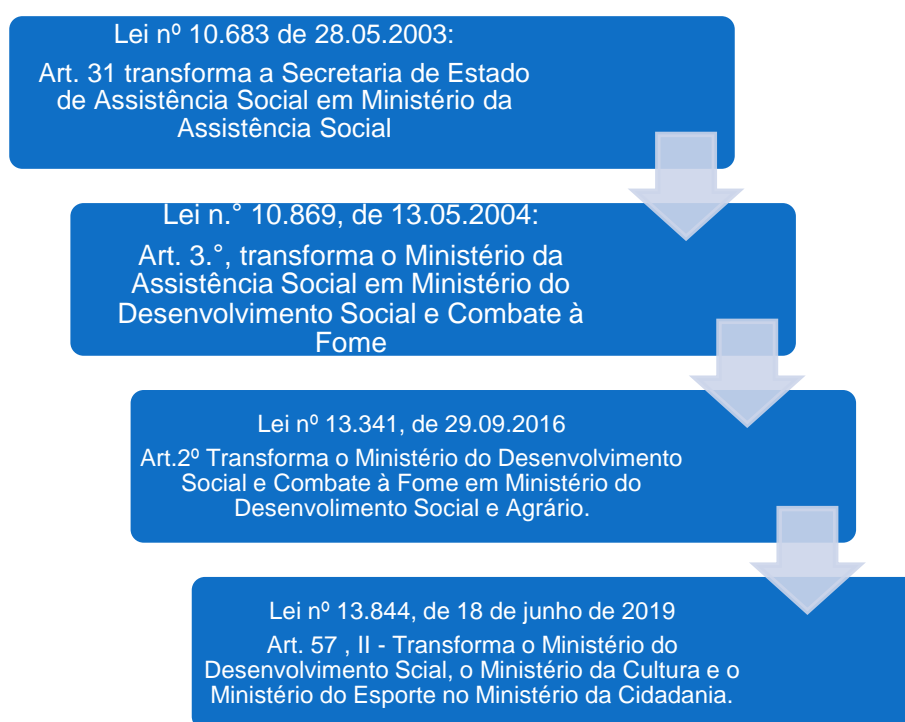
O órgão coordenava o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e apresentava suporte ao funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), fazendo a coordenação das ações intersetoriais de superação

⁴⁶ No governo de Jair Messias Bolsonaro (2019), foi extinto e a pasta foi incorporada ao Ministério da Cidadania, juntamente com o Ministério do Esporte e da Cultura.

da pobreza extrema e responsável pelo maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, o Programa Bolsa Família.

No ano de 2019 (dois mil e dezenove) muitos ministérios foram dissolvidos, dentre eles o (MDSA), rebaixando o Ministério para secretaria do Ministério de Cidadania, conforme apresentado abaixo:

Figura 2 - Evolução dos Ministérios relacionados a assistência social



Elaborado pela autora (2019).

4.9 A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICAS AGRÁRIAS DE SOCIAIS – O PAA COMO EXEMPLO DE UM PROGRAMA TRANSVERSAL

Dentre as políticas públicas voltadas para a produção de alimentos uma que merece destaque para explicar essa aprovação entre os tema é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O PAA, também conhecido como Compra Direta, prevê a compra de alimentos da agricultura familiar e a sua doação as entidades socioassistencias que atendam pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. É implantado por meio de convênio formalizado entre o antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Estado/Município. Cabe ressaltar que o PAA permite a compra, com dispensa de licitação, de alimentos de

agricultores familiares.

Em 2009, cerca de 60% dos alimentos que compuseram a cesta alimentar distribuída pela Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, originaram-se da Agricultura Familiar (CONAB, 2014).

Dados oficiais do Censo Agropecuário de 2006 apontam a participação da agricultura familiar em algumas culturas: 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão (sendo 76% do feijão-preto, 84% do feijão fradinho, caupi, de corda ou macáçar e 54% do feijão-de-cor), 46% do milho, 38% do café (parcela constituída por 55% do tipo robusta ou conilon e 34% do arábica), 34% do arroz, 58% do leite (composta por 58% do leite de vaca e 67% do leite de cabra), possuíam 59% do plantel de suínos, 50% do plantel de aves, 30% dos bovinos, e produzem 21% do trigo. A cultura com menor participação da agricultura familiar foi a soja (16%), um dos principais produtos da pauta de exportação brasileira (IBGE, 2006, p. 26).

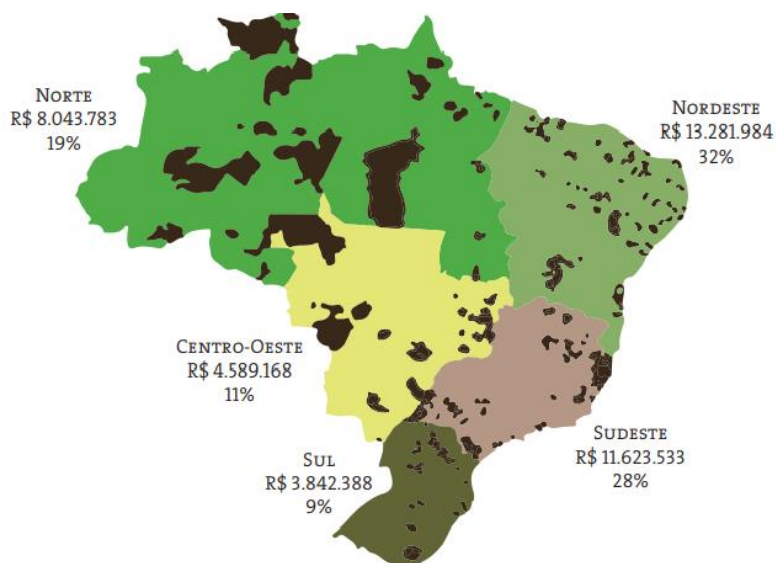
Ainda, conforme Peraci e Bittencourt (2010, p. 197), o programa tem como objetivos:

I – incentivar a produção de alimentos pelos agricultores familiares mais pobres, contribuindo assim para a segurança alimentar; II – gerar renda entre os agricultores familiares mais pobres com a venda do excedente de sua produção ao governo federal; III – incentivar a criação ou o desenvolvimento de canais de comercialização da produção familiar nas comunidades onde estes eram frágeis ou inexistentes; IV – ampliar os estoques de alimentos para a distribuição pelos programas alimentares procurando garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional; V – promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

Todos os objetivos postos pelo programa levam diretamente a uma forte associação entre os temas agrário e social como viemos defendendo até aqui.

Ao longo dos anos de operacionalizações do PAA pela Conab, muitas famílias de agricultores têm sido beneficiadas pela venda de seus produtos ao Governo Federal, obtendo garantia de renda e melhoria nas condições de vida. No ano de 2019, o total de agricultores familiares foi de 5.885 em todo o Brasil, gerando uma renda média/ano, por agricultor familiar, de R\$ 7.000,00. Observa-se, na figura 3, a distribuição dos agricultores por região e em 392 municípios.

Figura 9 - Distribuição dos agricultores fornecedores do PAA por região

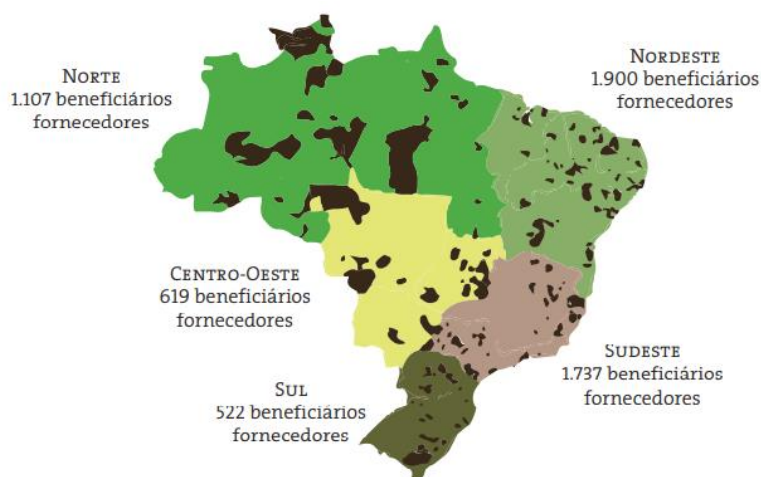


Fonte: Conab, 2019

Conforme os dados de CONAB (2019) há uma maior concentração do programa na região sudeste, norte e nordeste. Entretanto, o programa está presente em todas as regiões brasileira, beneficiando inúmeras famílias do campo.

Sobre os beneficiários do programa, a CONAB (2019) nos fornece um quantitativo na figura 4:

Figura 10 – Distribuição dos beneficiários do PAA por região

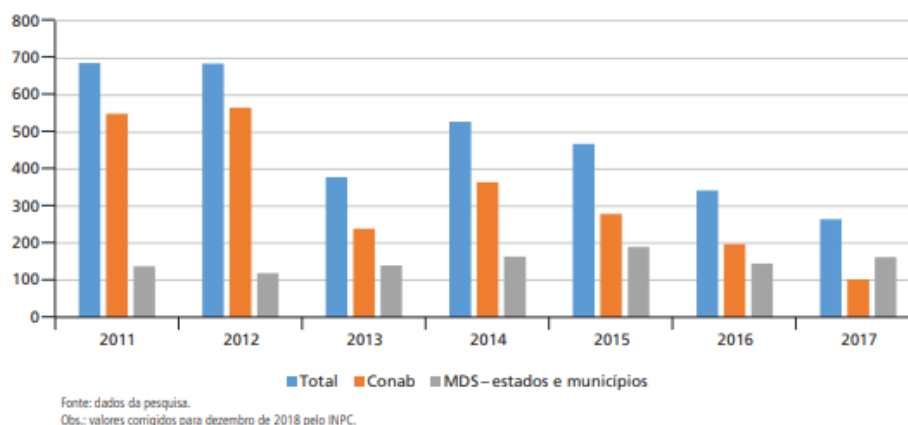


Fonte: Conab, 2019

Os dados da CONAB (2019), nos mostraram que quase R\$ 12 bilhões já foram aplicados pelo governo federal em compras do PAA desde sua criação. A maior

parte dos recursos foi aplicada na região Nordeste, na qual se encontra a maior quantidade de agricultores familiares.

Gráfico 2 – Valores repassados ao PAA por ano



Fonte: Conab, 2019

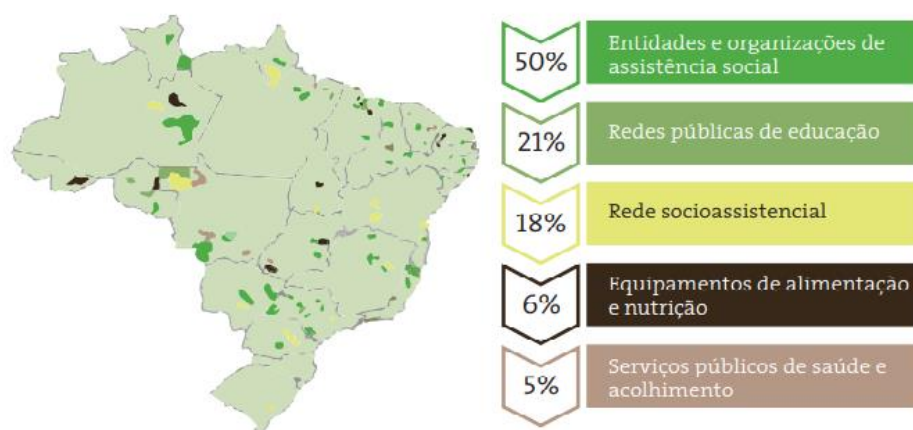
Ao analisar os dados com valores referência de aplicação dos recursos no período 2003-2018, observa-se que houve forte tendência de crescimento dos recursos aplicados no programa até 2006. Depois, os montantes cresceram mais lentamente, oscilando em patamar acima de R\$ 850 milhões e chegando a R\$ 1,2 bilhão em 2012. Em 2013, porém, notou-se queda acentuada do volume de recursos aplicados, com leve recuperação em 2014, voltando a decrescer a partir de 2015, como resultado da crise fiscal do governo federal, que levou a fortes cortes orçamentários em todos os programas sociais. O menor valor do período foi observado em 2018, quando foram aplicados apenas R\$ 253 milhões, valor comparativamente menor que o aplicado no primeiro ano do programa, considerando-se a correção monetária.

Destaca-se, porém, que estes dados não incluem os valores aplicados na modalidade compras institucionais, que opera com recursos dos próprios entes interessados e para a qual não existem ainda dados disponíveis, embora se estime que os valores aplicados nesta modalidade tenham crescido nos últimos anos

No ano de 2019, mais de 350 unidades receptoras participaram dos projetos referentes à modalidade Compra Direta Solidária (CDS), realizando diversos atendimentos às pessoas em situação de insegurança alimentar e aos usuários dos

serviços da rede socioassistencial, sendo-lhes garantido o direito ao consumo saudável dos alimentos oriundos da agricultura familiar.

Figura 11 – Unidades receptoras PAA



Fonte: Conab, 2019

Assim, o destaque está na classificação da unidade receptora com maior número de atendimentos dispostos na figura acima. As Unidades Receptoras atendidas pelo PAA em 2019 correspondem em sua maioria a entidades e organizações de assistência social no total de 50%; redes Públicas de educação 21%; Rede socioassistencial 18%; Equipamentos de alimentação e Nutrição 6%; Serviços públicos de saúde e acolhimento 5%.

Deste modo, o programa constitui uma terceira geração de políticas para a agricultura familiar, com o enfoque nos mercados para a segurança alimentar e para a sustentabilidade ambiental. Nesta geração, incluem-se as políticas de compra direta, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e reformulado em 2009, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a incrementação do programa Fome Zero, a Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPMBio), o apoio a agroindústrias, a criação de selos de diferenciação de produtos e a certificação orgânica e a inclusão de linhas de financiamento relacionadas à sustentabilidade no cerne do Pronaf (GRISA; SCHNEIDER, 2014; SCHMITT, 2016).

Considera-se a interface entre política de PNAS e PNSAN via programas de compra direta, uma importante inovação do ponto de vista das políticas sociais,

especialmente para a agricultura familiar. Estas inovações sociais figuraram desde os anos 2000 como um novo padrão de políticas públicas que favorecia os agricultores familiares, os públicos especiais e as pessoas em vulnerabilidade social, que não tinham até então, um programa específico que favorecesse seu desenvolvimento.

5 UMA ANÁLISE DO SISTEMA DE PROTEÇÃO RURAL PARANAENSE

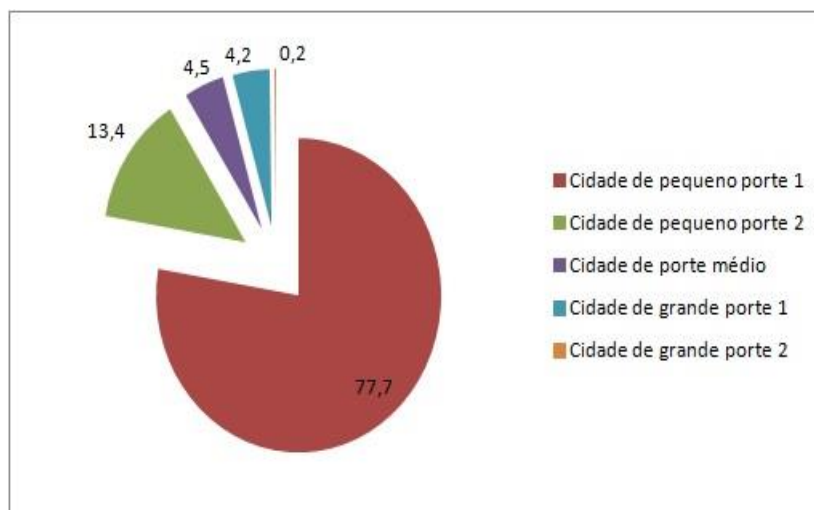
Este capítulo objetiva apresentar uma análise geral do sistema de proteção social paranaense, através de um mapeamento de programas sociais, projetos existentes via PNAS com abrangência exclusiva à população do campo. Para tanto, faz-se necessário apresentar um descritivo geral de programas e ações selecionados da política agrária, Pnsan, a PNATER, devido a transversalidade dessas políticas no enfrentamento a pobreza rural e os objetivos postos via gestão pública no que refere-se a população do campo bem como, as estratégias de gestão criadas para atendimentos para esta população vulnerável.

Apresentaremos um diagnóstico social da realidade social do estado, e das regiões que apresentam um elevado índice de famílias em situação de vulnerabilidade social residentes em território rural. Em especial para este diagnóstico, utilizamos os indicadores sociais da base de dados do censo SUAS, dos 2019/2020, de abrangência nacional e, para o diagnóstico social do estado, utilizamos a base de dados do Programa Família Paranaense, que nos fornecem elementos para o que chamamos de mapeamento da realidade social. Como dados complementares, também foram utilizados os dados da SEJUF, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Social (IPARDES), IBGE, Censo Agropecuário.

5.1 DIAGNÓSTICO SOCIAL RURAL PARANAENSE

A Região Sul, é composta por 1.191 municípios, distribuídos por três estados. O percentual de 77,7% correspondente a 925 cidades agrupadas como pequeno porte 1; pequeno porte 2, com 160 cidades, 13,4%; porte médio, 54 cidades, 4,5%; grande porte 1, 50 cidades, 8 4,2% e duas cidades como grande porte 2, 0,2% (IBGE, 2017).

Grafico 2: Municípios do Sul do Brasil x porte



Fonte: IBGE, 2017, elaborado pela autora, 2021.

O Paraná concentra 399 (33,5%) cidades do total de 1.191. No Estado, em específico, o agrupamento pequeno porte 1 agrega 76,9% do total das cidades desse estado, mas, aquelas até 7.500 habitantes são 53,7% das cidades deste porte e que portanto, apresentam características rurais.

Conforme dados do censo do IBGE (2020), o estado possui uma população estimada de 11.516.840 pessoas, elevando sua densidade demográfica para 56,01 hab/km². A distribuição de população por porte dos municípios baseada no número de residentes em cada cidade não teve significativas modificações desde 2000. O Paraná continua sendo em maioria composto por municípios de pequeno porte e com baixa e média densidade demográfica (PARANÁ, 2017).

Entretanto, a distribuição da população por situação de domicílio rural ou urbano, no Paraná mostra, de maneira geral, uma tendência à urbanização, alta concentração de população em espaços urbanos (regiões de Maringá, Londrina e Curitiba têm altos níveis de urbanização). De acordo com avaliações anteriores do IPARDES, os resultados censitários demonstram que se reforçam e ampliam as porções já densamente povoadas, particularmente grandes cidades e aglomerações urbanas, com poucas, mas importantes, novas aglomerações no interior do território, mesmo que sem um padrão único no país ou no Estado do Paraná.

As cidades de pequeno porte com fortes características rurais, tem na agricultura a maior concentração do PIB. Em relação a situação da agricultura, no último IBGE em 2017, o Paraná chegou a uma capacidade de produção de 15,3 milhões de toneladas de soja e 14 milhões de toneladas de milho, duas das principais

culturas no estado. Na primeira delas, o estado tem a terceira melhor performance no Brasil, atrás de Mato Grosso (29,7 milhões de toneladas) e Rio Grande do Sul (17,3 milhões de toneladas); em relação ao milho, está na segunda colocação, atrás do Mato Grosso (28,5 milhões de toneladas), demonstrando seu forte potencial ao agronegócio (JORNAL GAZETA DO POVO, 2017).

Por outro lado, o Paraná perdeu em números de agricultura familiar. Cerca de 60 mil famílias deixaram o campo entre 2006 e 2017. Esse tipo de produtor não tem peso tão considerável nos números macro da economia estadual, que é muito mais movida pelos grandes exportadores de *commodities* (soja, milho e trigo, por exemplo), mas a pequena produção, é fundamental no dia a dia, com o fornecimento do alimento que vai à mesa do brasileiro, as chamadas culturas permanentes (como frutas e verduras). A agricultura familiar responde, por exemplo, por 80% do valor de produção da mandioca e 42% da produção do feijão no estado.

Deste modo, é necessário esclarecer os diferentes perfis que coexistem no rural, destacamos um público que ainda resiste em território rural em situação de empobrecimento, que chamamos de famílias em situação de risco ou vulnerabilidade social residentes no campo. Analisamos meticulosamente este público por possuem um perfil social peculiar. Essa peculiaridade é evidenciada por diversos fenômenos sociais que se expressam nesta realidade objetiva, sendo o mais latente entre esses, a pobreza rural.

Elencamos algumas características que se manifestam no perfil social destas famílias: a) Assalariamento de parcela da população do campo que se desdobra ora em formas precárias (como o trabalho por dia em estabelecimentos ligados a agricultura), ora em formas de rede de apoio e solidariedade (como troca de dia com vizinhos e parentes); b) Vulnerabilidade social dos sujeitos e famílias. A vulnerabilidade geralmente é multicausal, mas nesse caso em especial parece estar maximizada pela produção de baixo valor, pelas propriedades com baixa infraestrutura e de pequeno porte, pela oscilação dos preços dos produtos, pelo baixo acesso ao crédito, pela ausência dos mínimos sociais necessários à sobrevivência e pela pressão dos médios e grandes produtores à produção de pequeno porte e base familiar; c) famílias cadastradas e programas sociais ligados a PNAS. Os fenômenos sociais serão detalhados em outro item deste capítulo que destina-se a uma análise por região paranaense.

A partir da promulgação da Lei nº 17734 do dia 29 de outubro de 2013, é

criado no Estado do Paraná o Programa Família Paranaense, destinado ao atendimento e promoção de famílias por meio da oferta de um conjunto de ações intersetoriais com a integração de várias áreas, tais como assistência social, habitação, segurança pública, agricultura e abastecimento, trabalho, saúde, educação, ciência e tecnologia, esporte e lazer, cultura, segurança alimentar e nutricional, infraestrutura, meio ambiente e direitos humanos.

O Programa articula secretarias e órgãos de Estado em parceria com os municípios, em regime de cooperação mútua e com participação das famílias, mediante a oferta de serviços integrados, planejados de acordo com a necessidade de cada família (SEDS, 2017).

Este programa possui uma plataforma de dados, interligada ao CadÚnico, que reúne informações específicas por municípios do estado do Paraná. A partir dos dados presentes nesta plataforma, foi estabelecido um descritivo dos índices para avaliar as condições gerais do Estado, hierarquizando os municípios pelo resultado de seus indicadores sociais e selecionados para a implantação gradativa do programa Família Paranaense. A execução se dá por meio de ações estrategicamente programadas a nível estadual, possibilitando realizar o acompanhamento individualizado e sistemático das famílias em situação de alta vulnerabilidade social, com oferta de ações e serviços intersetoriais, registradas para cada família pelos técnicos dos diversos segmentos, estadual e municipal que possuem acesso a plataforma de dados.

Em relação a este acompanhamento, o Índice de Vulnerabilidade das Famílias (IVFPR) foi criado pela SEDS e IPARDES para orientar a seleção, inclusão e acompanhamento de famílias no Programa Família Paranaense. Consiste na mensuração de dados a partir do cadastro para programas sociais – CadÚnico. O IVFPR foi desenvolvido para ser utilizado como uma ferramenta de apoio para a seleção de beneficiários dentro de municípios selecionados, indicando, de certa forma, uma priorização das situações de pobreza extrema. A proposta concentra-se em três objetivos principais: 1. Caracterizar a situação das famílias por meio de variáveis que representam algumas das dimensões envolvidas na ideia de vulnerabilidade; 2. Quantificar as famílias do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) em condições identificadas como de vulnerabilidade no Paraná, seus municípios e regiões; e 3. Identificar graus de vulnerabilidade segundo suas diferentes dimensões, por município (SEDS, 2017).

O IVFPR apresenta-se por 19 (dezenove) indicadores componentes, distribuídos em quatro dimensões a saber 1: a) Adequação do domicílio; b) Perfil e composição familiar; c) Acesso ao trabalho e renda; d) Condições de escolaridade.

Para filtrar a busca por famílias residentes no rural, a plataforma de dados, fornece uma seção, dentro da dimensão “*domicílio*” que permite selecionar famílias por tipo de domicílio - urbano ou rural (SEDS, 2017).

A partir dessa plataforma de dados, os técnicos cadastrados, podem visualizar as famílias residentes por município e também todas as ações já concluídas, em andamento e/ou canceladas. Isso fornece a rede socioassistencial o que chamamos de “espelho” da família, facilitando assim o planejamento de ações futuras. De maneira geral a tela inicial de cada município contém informações e georeferenciamento das famílias cadastradas, conforme a figura 6:

Figura 12 - Página inicial do Sistema Família Paranaense



Fonte: banco de dados família paranaense (2021).

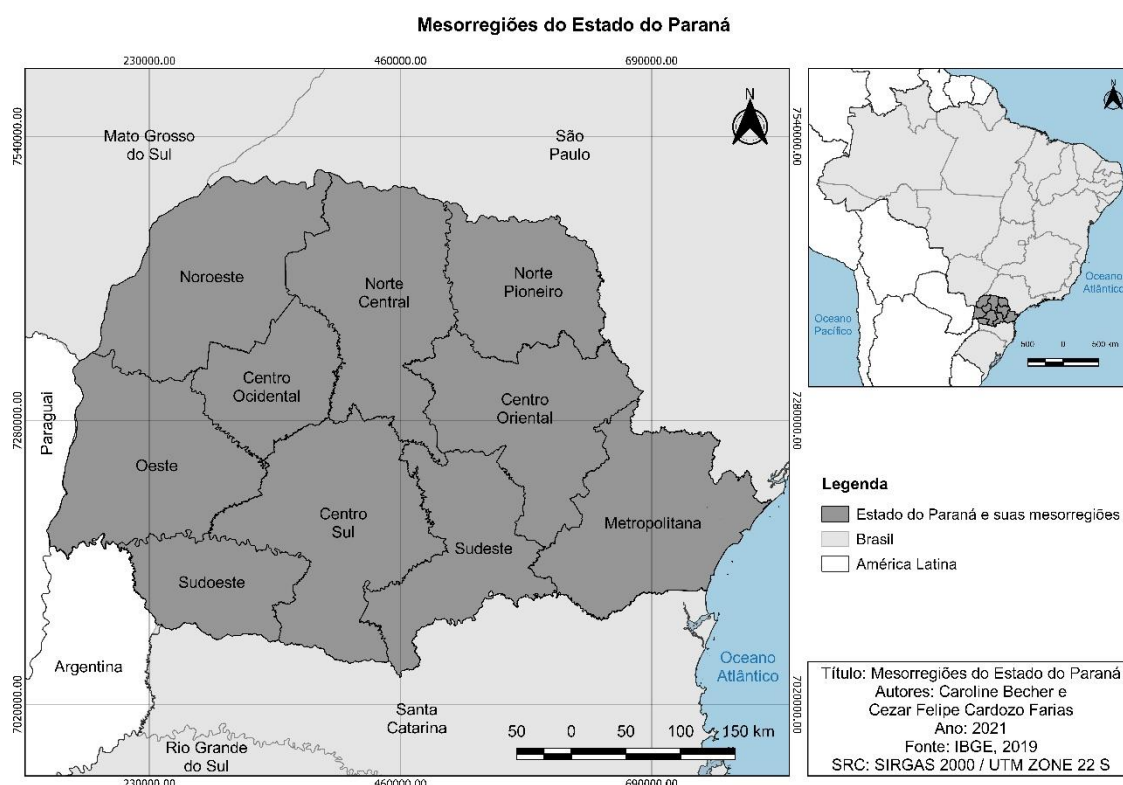
O sistema contempla informações pessoais dos beneficiários de programas sociais, para tanto a pesquisadora utilizou imagem modelo de um município aleatório. Os itens dizem respeito ao panorama geral do município, apresentando o total de famílias, nominalmente contendo todas as ações planejadas para cada família. Além disso, apresenta o nível de aderência municipal ao programa, apontando se é suficiente ou insuficiente a quantidade de atendimentos e se a cobertura das ações

está em nível satisfatório. A partir destes dados individualizados por famílias, realizamos uma análise por região e por local de moradia, o que nos forneceu dados para quantificar e qualificar as ações disponíveis para as famílias rurais atendidas no Paraná.

Deste modo, o estado do Paraná possui atualmente cadastradas 1.315.561 (um milhão, trezentas e quinze mil, quinhentas e sessenta e uma) famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social, distribuídas em todo território Paranaense, urbano e rural. Destas famílias, 343.648 (trezentas e quarenta e três mil, seiscentas e quarenta e oito) são consideradas de alta vulnerabilidade social, o que significa dizer que devem ter atendimento prioritário em todas as esferas das políticas públicas.

As mesorregiões geográficas correspondem a 10 (dez), distribuídas ao longo do território. Abaixo apresentamos a divisão territorial paranaense:

MAPA 1 - Mesorregiões do Estado do Paraná



Fonte: IBGE, 2019

AUTORES: Caroline Becher e Cezar Felipe Cardozo Farias (2021)

A plataforma de dados do Programa Família Paranaense, fornece elementos de compreensão para realidade objetiva do rural paranaense, sobretudo das particularidades dos fenômenos sociais que ali se expressam. Apresentamos abaixo,

a divisão por região administrativa, caracterizando a realidade social paranaense a partir dos micro dados presentes no sistema estadual. Os dados remetem ao quantitativo de famílias inseridas no programa e que deste modo, passam a receber atendimento a nível de proteção social com a intersecção de diversas políticas públicas que afirmamos constituir um sistema de proteção social rural, inteligado pelas seguintes políticas: PNAS, PNASAN, PNATER. Os dados apresentados abaixo nos fornecem quantitativo exato da realidade regional, visualizando um panorama geral por região:

Tabela 2 - Quantidade de Famílias Cadastradas no Programa por regiões administrativas

Regional	Número de Municípios	Municípios Prioritários	Municípios com adesão voluntária	Municípios desistentes	Total de famílias no Cadastro	Alta Vulnerabilidade
Apucarana	13	3	9	0	47.656	12.356
Campo Mourão	25	12	13	0	53.841	14.041
Cascavel	19	6	12	0	63.348	16.486
Cianorte	12	0	12	0	19.585	5.144
Cornélio Procopio	22	9	10	1	39.526	10.338
Curitiba	29	14	8	4	325.228	86.767
Foz do Iguaçu	13	3	8	2	58.472	14.802
Francisco Beltrão	27	9	13	1	39.864	10.531
Guarapuava	14	13	1	0	57.329	14.464
Irati	9	8	1	0	23.747	6.268
Ivaiporã	19	12	7	0	30.728	7.832
Jacarezinho	23	11	12	0	44.929	11.888
Laranjeiras do Sul	10	10	0	0	19.885	5.127
Londrina	20	3	8	4	107.768	29.420
Maringá	29	1	26	0	76.475	19.294
Paranaguá	7	4	2	0	36.811	9.336
Paranavaí	29	6	23	0	42.471	11.200
Pato Branco	15	9	4	0	32.321	8.121
Ponta Grossa	18	10	7	0	98.761	25.080
Toledo	16	2	12	1	36.949	9.490
Umuarama	21	5	16	0	37.593	10.158
União da Vitória	9	6	3	0	22.233	5.625

Fonte: base de dados Sejuf (2017)

A partir destes dados, destacamos as mesorregiões que representam os escritórios regionais de Irati, Guarapuava, Ivaiporã e Laranjeiras do Sul, por possuírem um maior número de municípios que necessitam de atendimento prioritário para ações de enfrentamento a pobreza. Estas regiões correspondem respectivamente a região Sudeste, Centro Sul, Norte Central e Oeste paranaense.

Entretanto, é importante sinalizar que mesmo não tendo um número expressivo de municípios prioritários, as demais regiões possuem cadastros de famílias socialmente vulneráveis e que, portanto, desenvolvem ações do ponto de vista da proteção social para estas famílias.

5.2 DIAGNÓSTICO SOCIAL POR REGIÃO: A REGIÃO SUDOESTE, CENTRO SUL, NORTE CENTRAL E OESTE

O recorte territorial das 4 regiões nos permite apresentar dados quantitativos e qualitativos referente a concentração de pobreza existente nestas regiões. Não obstante, do ponto de vista da empiria, estas regiões quase sempre em reportagens de jornais ou discursos de políticos, aparecem como o “corredor da fome” ou até mesmo “bolsões de miséria” paranaense.

Há uma prevalência de pobreza em regiões rurais nos municípios que compõem as quatro regiões, razão pela qual o estado, através de políticas públicas, necessita de um direcionamento de programas e projetos estratégicos para o combate à pobreza no território rural. Pode-se concluir que as regiões analisadas, apresentam situações de pobreza e ou/vulnerabilidades, esta realidade vem demandando do estado, cada vez mais de programas de rendas mínimas de enfrentamento a pobreza. Alguns fenômenos sociais merecem destaque para as quatro regiões, dentre eles:

- a incidência de altos índices de vulnerabilidades sociais na moiraria dos municípios;
- presença de um público prioritário em intervenções vinculadas a redução de pobreza e atendimento às famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social. Exemplos: assentamentos, famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social, presença de comunidades tradicionais, como por exemplo indígenas,

- prevalência de parcela da população do campo em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade, marcada pela ausência de proteção social no que tange aos direitos básicos e fundamentais, e às condições mínimas e dignas de vida.
- Ausência de serviços de proteção social básica instalados em comunidades distantes e de difícil acesso, o que leva diretamente ao não acesso aos Direitos sociais nas mais variadas esferas: previdência social, saúde, programas de assistência social centralizados em equipamentos, ausência ou dificuldade de visitas e acompanhamentos domiciliares das equipes de referência;
- Insegurança alimentar e nutricional das famílias rurais, falta de acesso a crédito rural, não acesso a terra legalizada.

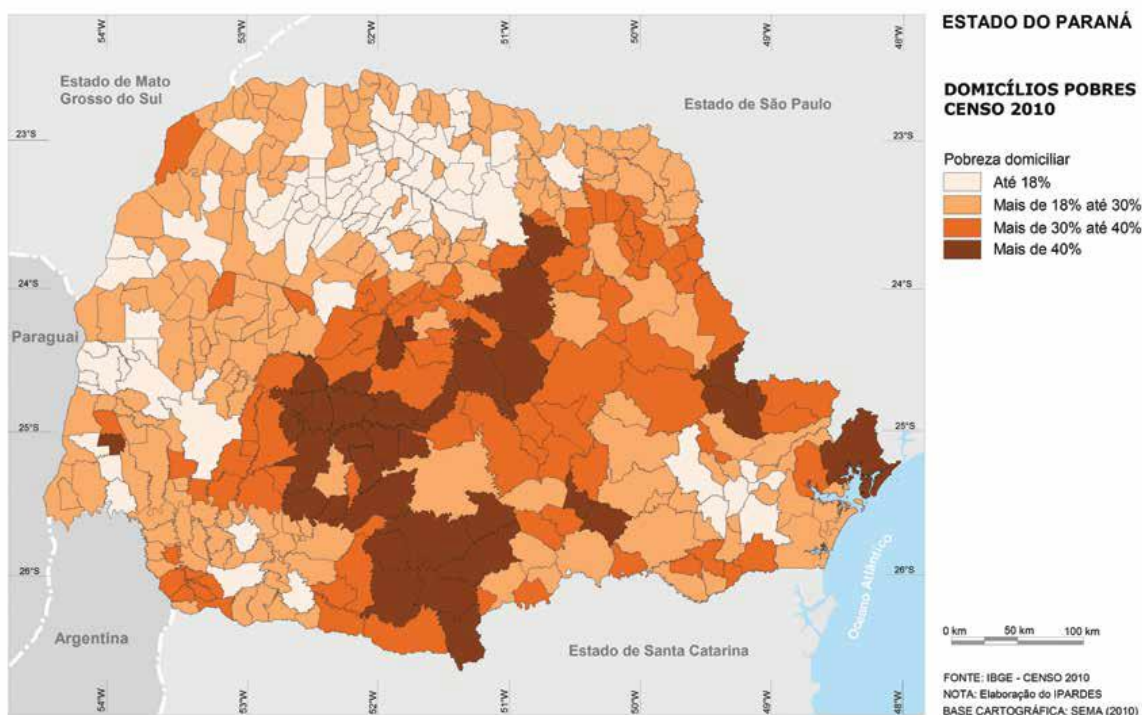
Assim, esses fenômenos, que aparecem de forma mais assentuada em território rural paranaense remete-nos a uma análise para além dos dados fornecidos pelo próprio programa do estado, levando-nos a questionarmos sobre a cobertura do sistema de proteção social rural. Para tanto, utilizamos os micro dados contidos no Censo SUAS – 2019, publicados em 2020, especificamente, os resultados nacionais referentes ao “caderno” CRAS, entendendo a proteção social básica, a porta de entrada para a busca por direitos sociais.

Segundo dados do IBGE (2010) e da antiga Secretaria da Família e Desenvolvimento Social (SEDS),⁴⁷ atual Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos⁴⁸, a proporção de domicílios pobres na região Sudeste (31,8%), figuram entre os maiores do estado, constatando que os municípios de pequeno porte e municípios com características rurais, como é o caso daqueles que compõem as regionais, sofrem com a alta concentração de pobreza como podemos observar na figura 7 abaixo, que nos apresenta os seguintes valores de referência dos domicílios pobres: Até 18%, Mais de 18% até 30%, mais de 30% até 40%, mais de 40%. As quatro regiões, apresentam as cores mais escuras, justamente com valores acima de 30% da presença de pobres por município.

⁴⁷ A Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social – SEDS, foi criada em junho de 2011 pela Lei n.º 16.840.

⁴⁸ A Secretaria da Justiça, Família e Trabalho do Governo do Paraná (SEJUF) criada pela Lei Estadual nº 19.848, de 03 de maio de 2019, é órgão de primeiro nível hierárquico da Administração Estadual.

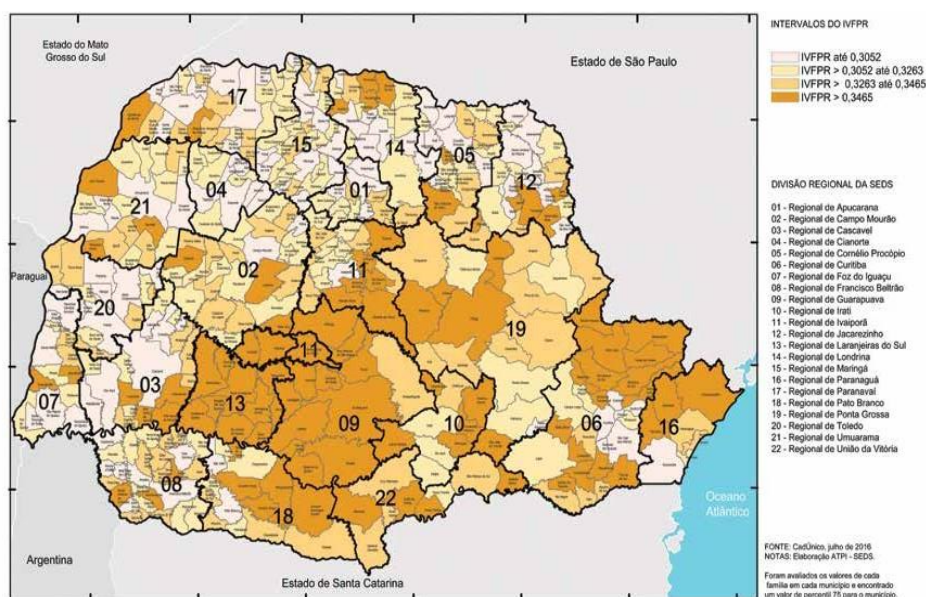
Figura 7 - Domicílios Pobres Censo 2010



Fonte: IPARDES (2010).

Outra questão importante a destacar é que a partir de dados da SEDS (2017), pode-se inferir que a região administrativa de Irati (Sudeste) apresenta uma das maiores porcentagens de população rural do estado do Paraná (38,92%), perdendo apenas em porcentagem para região de Laranjeiras do Sul (centro ocidental) (46,02%). A região administrativa de Guarapuava (Centro Sul) apresenta porcentagens altas de população rural chegando a 35% de sua população, residindo no rural. Deste modo, os índices de vulnerabilidade social das famílias presentes nos municípios que compõem esta região, caracterizam por de alta vulnerabilidade, portanto prioritários no que tange o combate à pobreza, sendo de fundamental importância a transversalidade das diversas políticas sociais, através de programas e projetos específicos para população do campo. A figura 8 apresenta o índice de vulnerabilidade familiar por região, observamos assim:

Figura 8 - Intervalos do IVFPR (ÍNDICE DE VULNERABILIDADE)

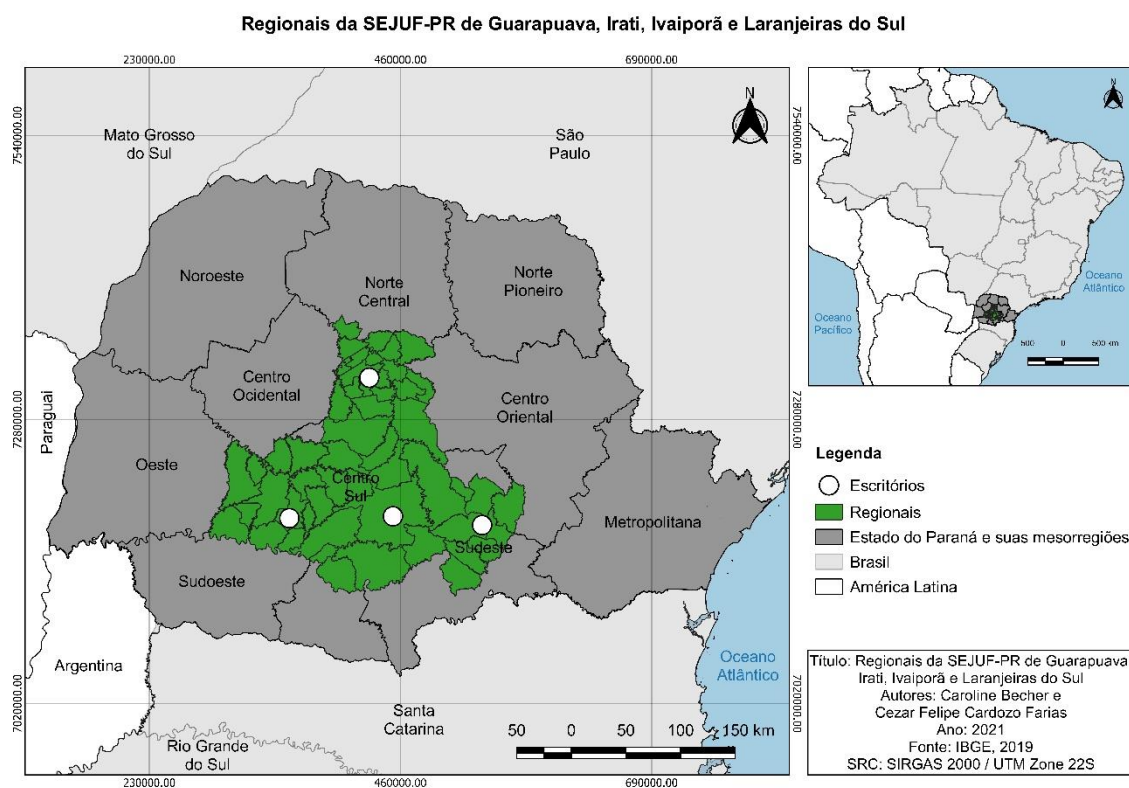


Fonte: SEDS, 2017

Ao analisar a figura, notamos que o bloco central corresponde as regiões estudadas, e é justamente nesta região que observamos uma cor mais escura que corresponde a elevados índices de vulnerabilidade por município. As regiões que compõem esta análise apresentam elevados índices de população residente no campo. As características das regionais possibilitam-nos dizer que os serviços públicos ofertados a nível de política sociais, devem ser orientados por uma gestão territorial que leve em consideração esta particularidade. A compreensão de proteção social rural, passa pelo atendimento e serviços na área de assistência social, saúde, previdência e sobretudo, nas políticas transversais que insidem sobre o enfrentamento a pobreza no campo, como segurança alimentar e nutricional, acesso a regularização de terras, educação, conforme já definimos no capítulo anterior.

Importante destacar que para esta pesquisa, utilizaremos as divisões administrativas da SEJUF, justificando esta opção pela análise dos micro dados estarem dispostos a partir desta divisão. Sendo assim, abaixo apresentamos o mapa, localizando as regiões a ser estudadas:

Mapa 2 - Regionais da Sejuf-Pr de Irati, Guarapuava, Ivaiporã e Laranjeiras do Sul



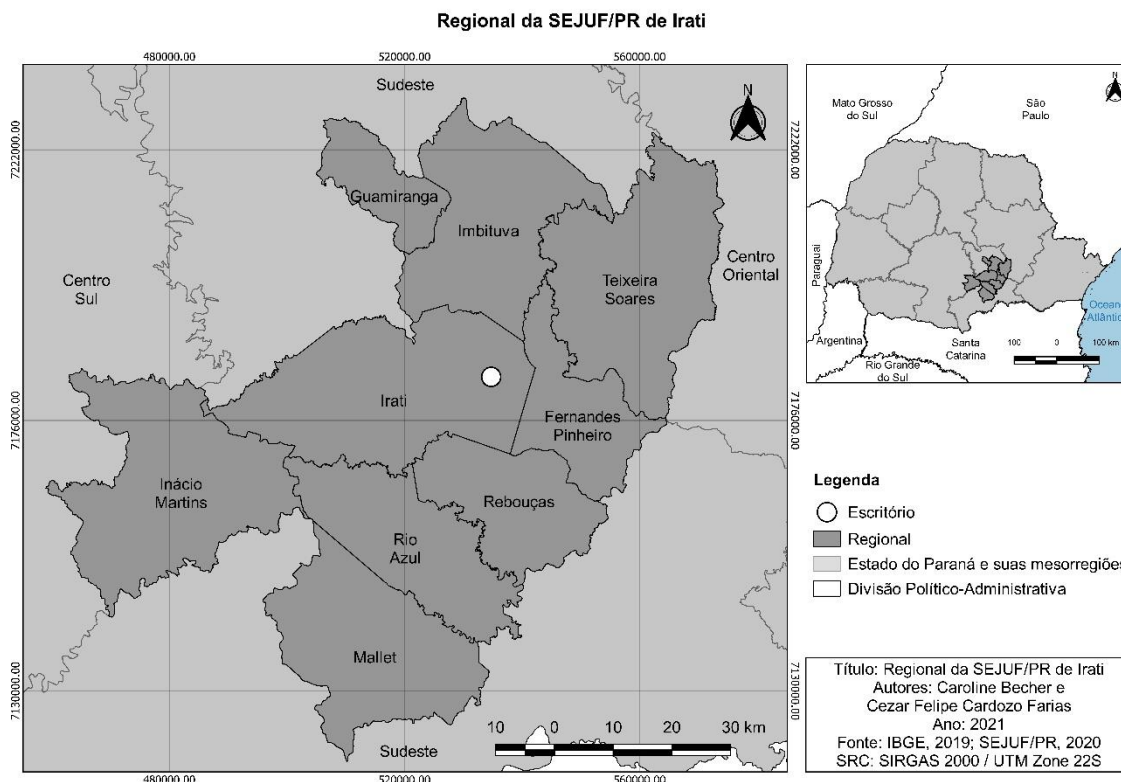
Fonte: IBGE, 2019

AUTORES: Caroline Becher e Cezar Felipe Cardozo Farias (2021)

5.2.1 Características gerais da região de Irati

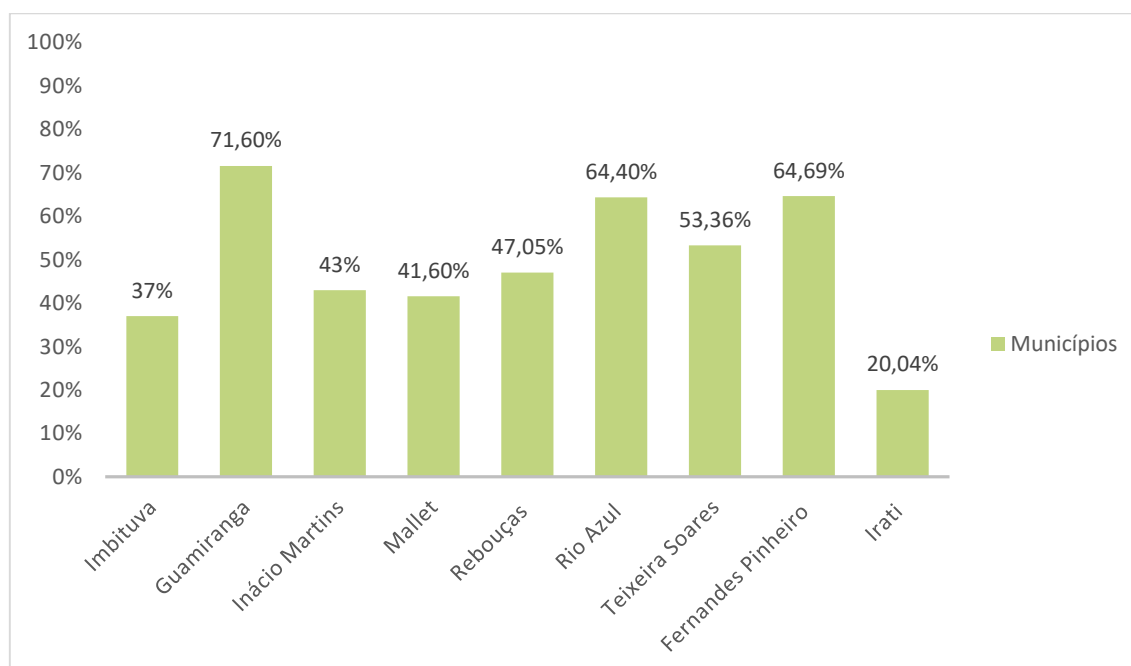
A localização e divisão político-administrativa da mesorregião Sudeste Paranaense está no segundo planalto Paranaense e abrange uma área de 1.700.649,1 hectares, que corresponde a cerca de 8,51% do território estadual. Faz fronteira a oeste com a mesorregião Centro-Sul, ao norte com a Centro-Oriental a leste com a Metropolitana de Curitiba, e ao sul com o Estado de Santa Catarina. Possui como principais limites geográficos a Serra da Esperança, a oeste, e ao sul o Rio Iguaçu. É constituída por 21 municípios, dos quais se destacam Irati e União da Vitória em função de suas dimensões populacionais e níveis de polarização (IPARDES, 2004).

A Região de Irati é composta pelos municípios de Fernandes Pinheiro, Guamiranga, Imbituva, Inácio Martins, Irati, Mallet, Rebouças, Rio Azul e Teixeira Soares, conforme o mapa3:

Mapa 3 - Localização dos municípios da regional de Irati – Paraná

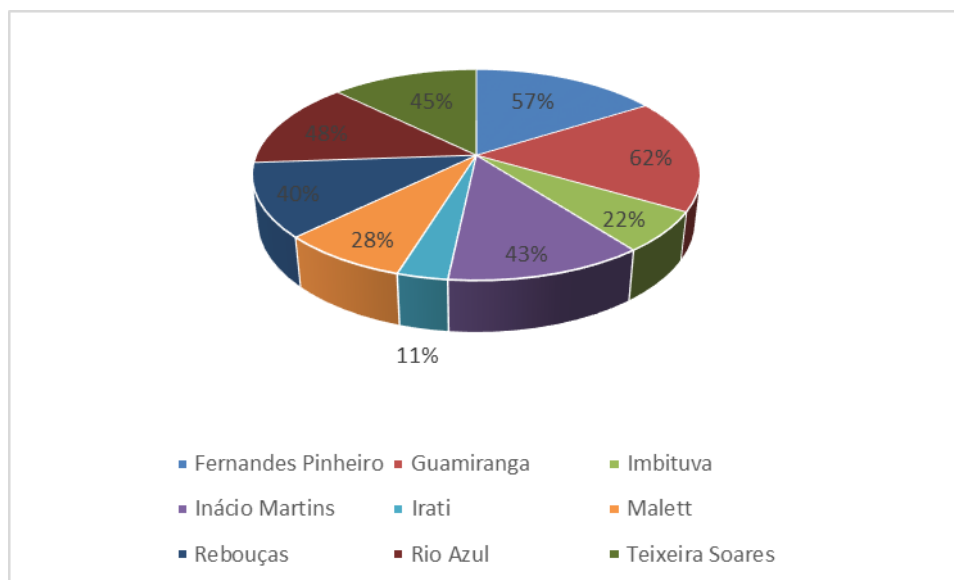
A região de Irati, apresenta um quantitativo elevado de população rural, abaixo apresentamos o gráfico 3, que permite uma análise quantitativa referente às condições populacionais. Esta análise é de fundamental importância ao abordarmos as políticas para população do campo e agricultura familiar.

A caracterização dos municípios, a partir de uma vertente territorial, por porte demográfico e indicadores socioterritoriais, é de fundamental importância na definição de estratégias para as políticas sociais. Analisar a dimensão do rural em território paranaense, as situações de vulnerabilidade e risco da população e o que existe de proteção social pública para os cidadãos que vivem na área rural, é de primordial importância para esta pesquisa.

Gráfico 3 – Porcentagem (%)de habitantes residentes no rural na região de Irati

Fonte: SEDS (2017).

De maneira geral, os dados analisados via plataforma do programa Família Paranaense nos mostram o total de famílias que utilizam os serviços socioassistenciais existentes ligados a Política Nacional de Assistência Social em seus respectivos municípios. Estes dados nos fornecem uma noção quantitativa exata da porcentagem de famílias rurais que estão cadastradas, obtendo, portanto, o número total do percentual de famílias que acessam pelo menos algum tipo de serviço. De um total de famílias cadastradas por município, nos preocupamos nesta pesquisa em buscar os dados especificamente da concentração de população rural inseridas neste cadastro. O gráfico 4 apresenta uma porcentagem de famílias que residem no rural e estão cadastradas na plataforma:

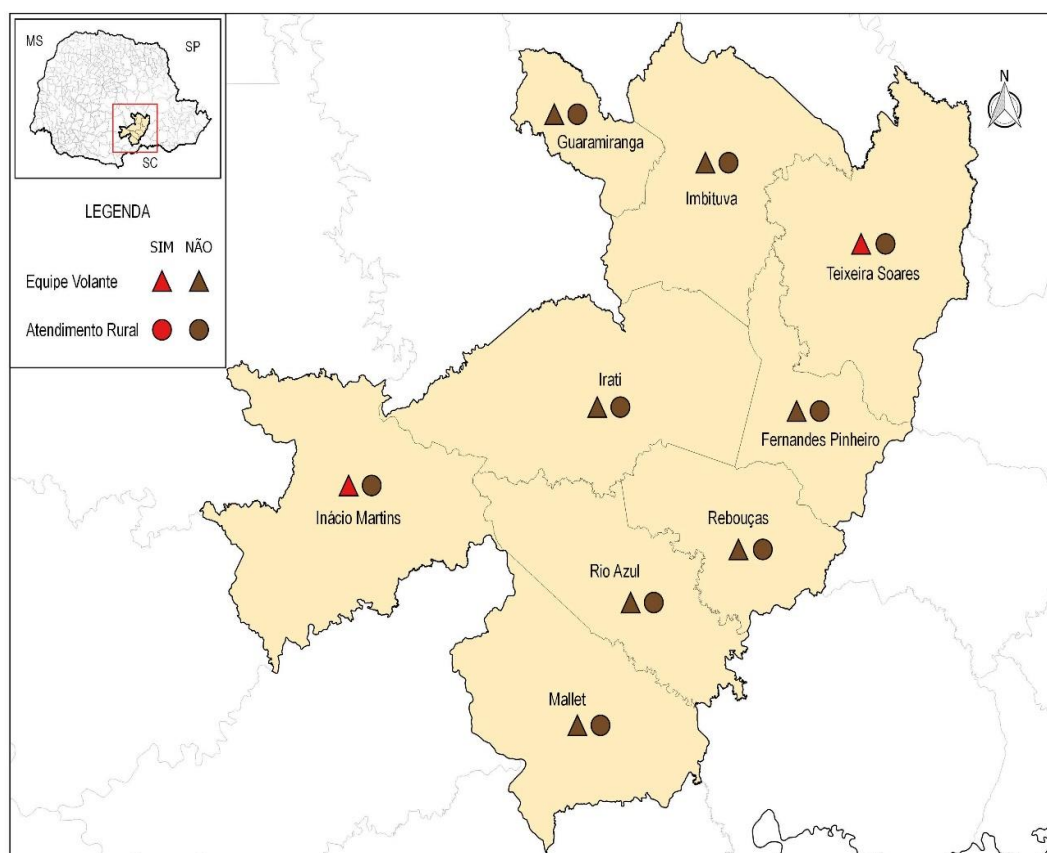
Gráfico 4 - Porcentagem de famílias do rural cadastradas no Família Paranaense

Fonte: Base de dados Programa Família Paranaense, 2019
 Dados: elaboração da autora, 2020.

Apontamos que há uma concentração de cadastros rurais nos municípios de Fernandes Pinheiro, Guamiranga, Inácio Martins, Rio Azul e Rebouças. Este percentual de família teve acesso a algum tipo de atendimento via Política Nacional de Assistência Social, especialmente no que se refere a proteção social básica, mas não somente, há um conjunto de ações interligadas envolvendo uma interrelação principalmente entre as seguintes políticas: educação, segurança alimentar e nutricional, trabalho e renda, assistência técnica e extensão rural e questões que envolvem melhorias nas condições de saneamento básico.

Sobre o acesso a proteção social básica, analisamos o quantitativo de equipamentos CRAS existentes nesta região bem como, aqueles que possuem estratégias para atendimento a população do campo, como forma de mensurar o acesso das famílias aos serviços. Sendo assim o Mapa 4 nos apresenta uma distribuição geográfica da distribuição de equipamentos na região de Irati. Esta análise aponta justamente para existência de duas equipes volantes, que tem como estratégia atender, eventualmente comunidades indígenas e de assentamento. Os municípios que possuem este tipo de estratégia são de Inácio Martins, com número elevado de população indígena e Teixeira Soares, com assentamentos, para tanto não possuem um CRAS específico localizado em comunidades rurais apenas recebem recursos do governo federal para criar as estratégias de atendimentos.

Mapa 4 - Distribuição de CRAS por município



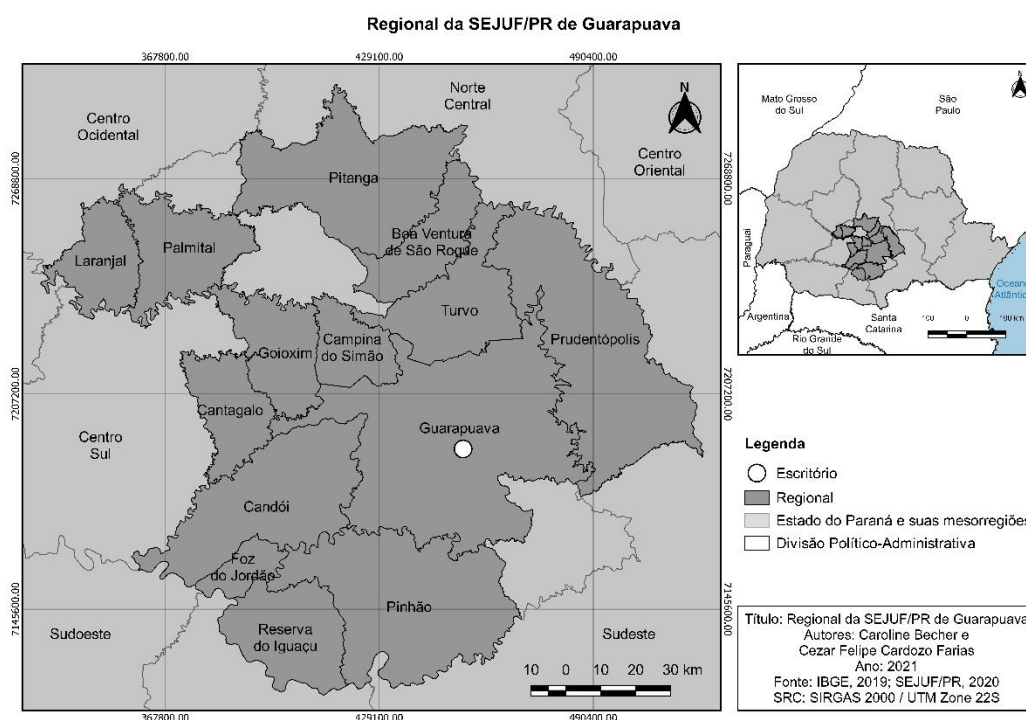
Fonte: SEED, 2017. Autora: Caroline Becher, 2021.

Por se tratar de uma região com elevado índice de população rural, apenas dois municípios contam com equipes estratégicas para atendimento. A "equipe volante consiste em uma equipe adicional que integra um CRAS em funcionamento. Seu objetivo é prestar serviços de Proteção Social Básica em territórios extensos, isolados, áreas rurais e de difícil acesso (CNAS, 2011)". Consideramos preliminarmente, que há uma certa desproteção do acesso a atendimentos nos demais municípios do ponto de vista quantitativo, já que no caso de Fernandes Pinheiro e Guarimiranga, mais da metade da população reside em território rural. Entretanto, isso não nos fornece elementos necessários para afirmar que as equipes de CRAS existentes, não façam atendimentos, pelo contrário, o próprio Censo SUAS aponta para atendimentos eventuais a famílias residentes em territórios afastados no relatório de 2019.

5.2.2 A Região Centro-Sul

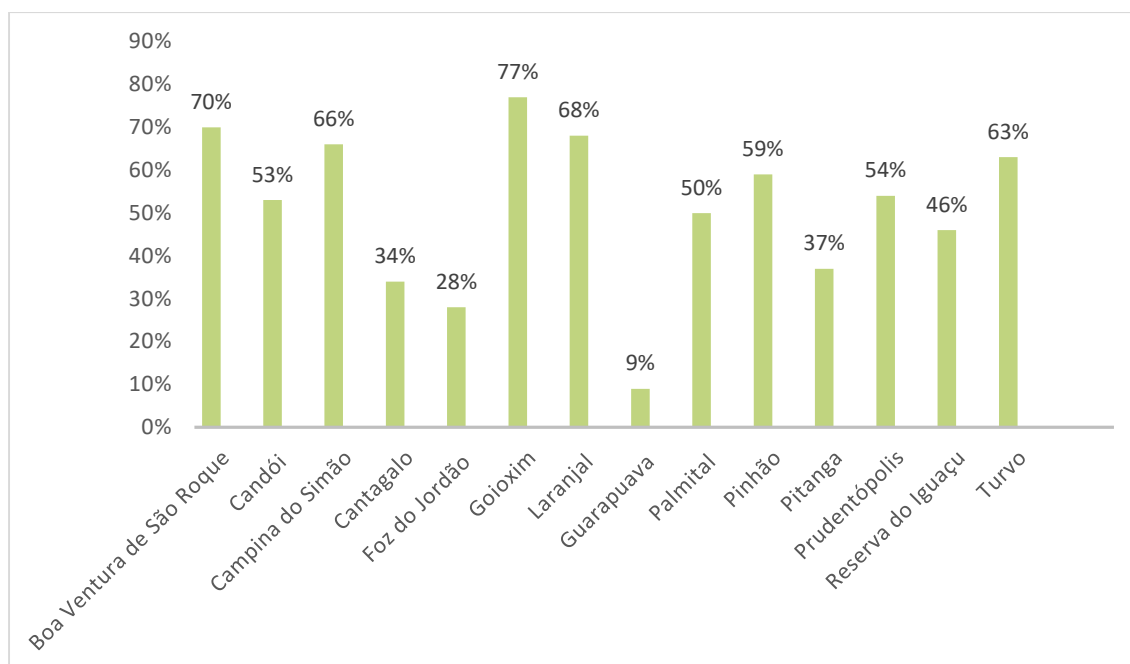
A região geográfica Centro-Sul paranaense é considerada uma região com baixos índices socioeconômicos, principalmente por ser formada por um conjunto de municípios pequenos e pobres, tendo Guarapuava e Pitanga como os principais municípios, e por possuir uma atividade econômica ligada estritamente à agropecuária e à indústria (madeira alimentícia, transformação, etc). Ela é composta por 14 municípios, sendo eles: Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Cândói, Cantagalo, Foz do Jordão, Goioxim, Guarapuava, Laranjal, Palmital, Pinhão, Pitanga, Prudentópolis, Reserva do Iguçu, Turvo, conforme o mapa da região geográfica (IPARDES, 2004).

Mapa 5 - Localização dos municípios da regional de Guarapuava– Paraná



Corroborando com nossa caracterização do perfil social, o gráfico 5 apresenta a porcentagem de habitantes rurais na região, reforçando a concentração de população rural nos municípios, demonstrando característica de municípios rurais, dando destaque aos municípios de Boa Ventura de São Roque, Goioxim, Pinhão, Prudentópolis e Turvo:

Gráfico 3 – Porcentagem (%)de habitantes residentes no rural na região de Guarapuava



Fonte: SEDS (2017).

Além do elevado índice de população rural na região, concentrando uma grande extensão territorial de terras indígenas, que representam 1,71% da área total da mesorregião e 61,7% do total das áreas indígenas no Estado, conforme a tabela 3 abaixo:

Tabela 3 - Área total de terras indígenas nas 4 mesorregiões

REGIÃO	ÁREA TOTAL (HA)	ÁREA INDÍGENA (HA)	% MESORREGIÃO / ESTADO
Norte Central	2.453,217	8.940,5	12,23%
Centro-Sul	2.638,104	45.086	61%
Sudeste	1.7000	200,8	0,27%
Centro-Ocidental	0	0	0

Fonte: IPARDES, 2004

De acordo com IBGE (2010) o Brasil tem uma população indígena de 896.971 pessoas, este número corresponde a 0,4% da população nacional (IBGE em 2010), destas 324.834 vivem em cidades e 572.083 vivem em áreas rurais, **se dividem em**

305 etnias e 274 línguas. A população indígena está distribuída majoritariamente na região norte do país com 305.873 pessoas; seguida da região nordeste com 208.691; região centro-oeste com 130.494; região sudeste com 97.960; e região sul com 74.945 pessoas. Embora se tenha poucos indicadores sociais desse segmento, trata-se de uma população que está entre os mais vulneráveis, conforme indicadores de mortalidade, desnutrição, saúde, escolarização, entre outros (FUNAI, 2019).

Na Política de Assistência Social (2004) mesmo com a consolidação do Sistema Único de Assistência Social- o SUAS (2005), em todo o território nacional, a discussão com relação ao atendimento das necessidades sociais e culturais aos coletivos indígenas, ainda é muito recente. Ao analisar o acesso dos coletivos indígenas aos seus direitos socioassistenciais em especial referente a atenção básica na região, de saída podemos dizer que ainda é limitado, pois não estão instituídas regulamentações ou diretrizes específicas que tratem do atendimento diferenciado enquanto reconhecimento dos mesmos, enquanto povos sujeitos de direitos individuais e coletivos.

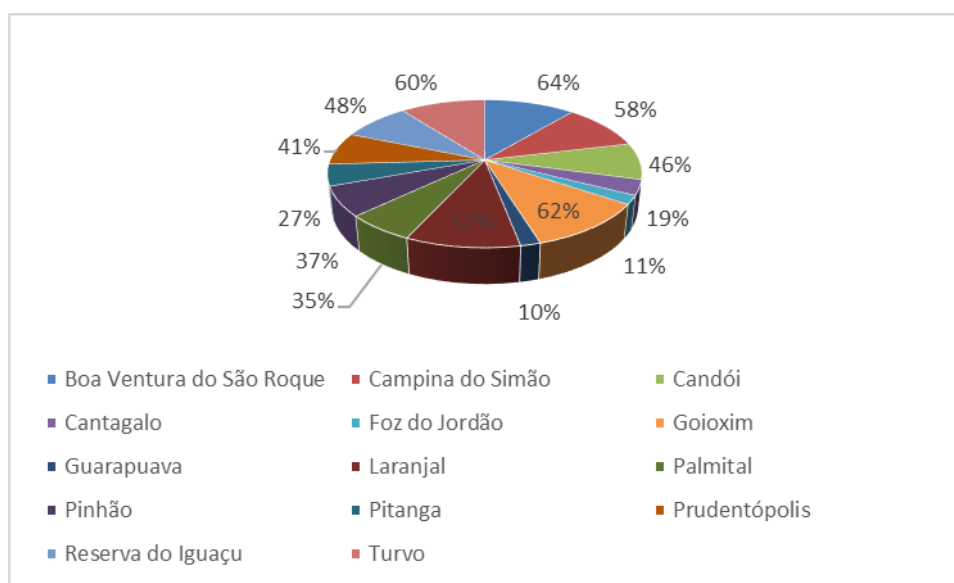
Há apenas citações no Guia de Orientações Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF:

segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009, vol. 1), organizado pelo MDS na época, mas que, no entanto, só se referem a um atendimento prioritário aos coletivos indígenas, não orienta como fazer este atendimento, nem mesmo trata da diversidade de povos indígenas que temos no país. O PAIF refere que se deve dispensar atenção especial ao atender famílias que possuem especificidades étnicas diferenciadas: povos e comunidades tradicionais, com destaque para os povos indígenas e comunidades quilombolas. O atendimento a estes segmentos sociais deve ser prioritário, pois materializa o pressuposto do SUAS descrito na PNAS como tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas. (BRASIL, 2012, p. 18).

Os dados analisados via plataforma do programa Família Paranaense nos mostram o total de famílias que utilizam os serviços socioassistenciais existente via Política Nacional de Assistência Social por município. Estes dados nos fornecem uma noção quantitativa exata da porcentagem de famílias rurais que estão cadastradas, obtendo o número total do percentual de famílias que acessam pelo menos algum tipo de serviço, a partir do gráfico 6:

Gráfico 6 - Porcentagem de famílias do rural cadastradas no Família Paranaense -

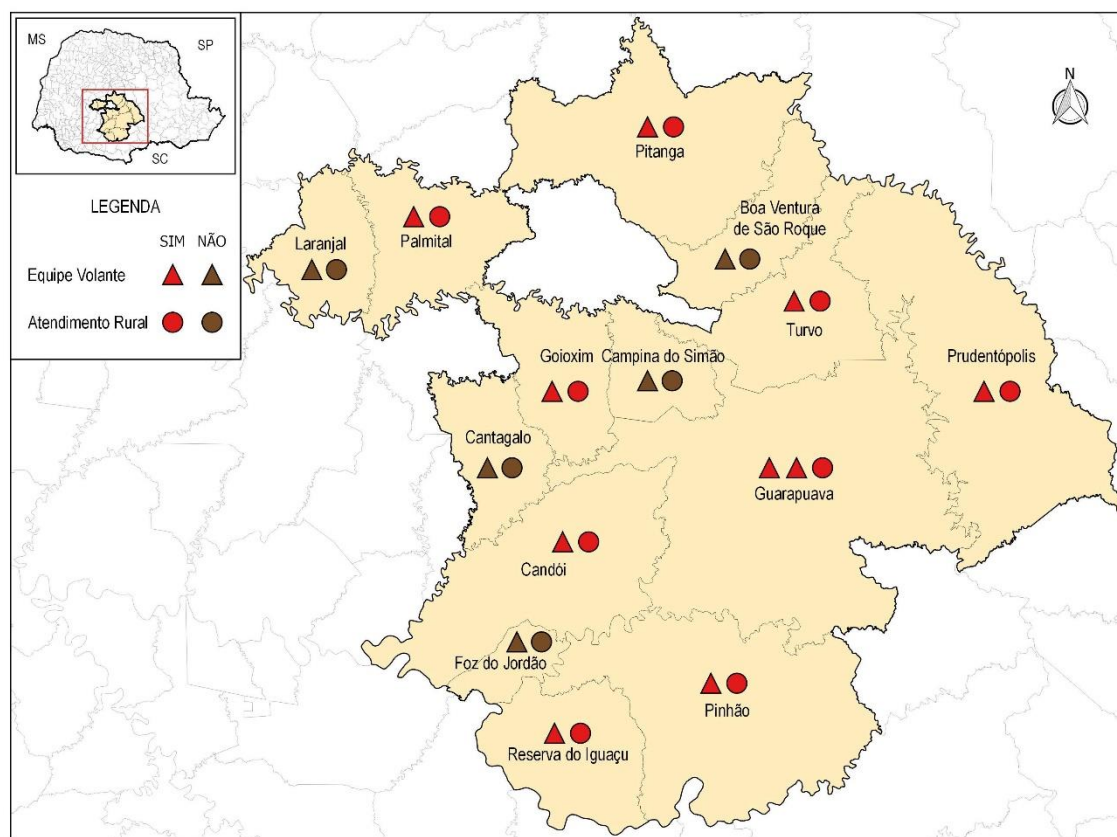
Guarapuava



Fonte: SEDS, 2017. Autora: Caroline Becher, 2021.

Observamos que há uma concentração de cadastros rurais nos municípios de Boa Ventura do São Roque, Campina do Simão, Candói, Goioxim, Laranjal e Turvo. De alguma forma este percentual de família teve acesso a algum tipo de atendimento via Política Nacional de Assistência Social, especialmente no que se refere a proteção social básica. De 14 municípios que compõem a região, 6 possuem uma porcentagem maior que 40 % de famílias rurais vulneráveis cadastradas. Esse quantitativo de municípios com cadastros elevados de população rural, obriga os gestores a pensarem estratégias de atendimento a essa demanda. Um dos princípios da LOAS é justamente a "igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais" (LOAS, 1993). Desta forma, é necessário respeitar a diversidade das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e de políticas em cada esfera de gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural.

A distribuição de CRAS na região de Guarapuava, apresentada no mapa 6, nos revela alguns avanços no que se refere a equipes volantes de atendimento, sendo esta uma estratégia adota para garantir o acesso a direitos sociais. No entanto, apesar da forte concentração de populações tradicionais e quantitativo de habitantes no rural, não apresentam um equipamento implantado em território rural.

Mapa 6 - Distribuição de CRAS por município

Fonte: SEDS, 2017. Autora: Caroline Becher, 2021

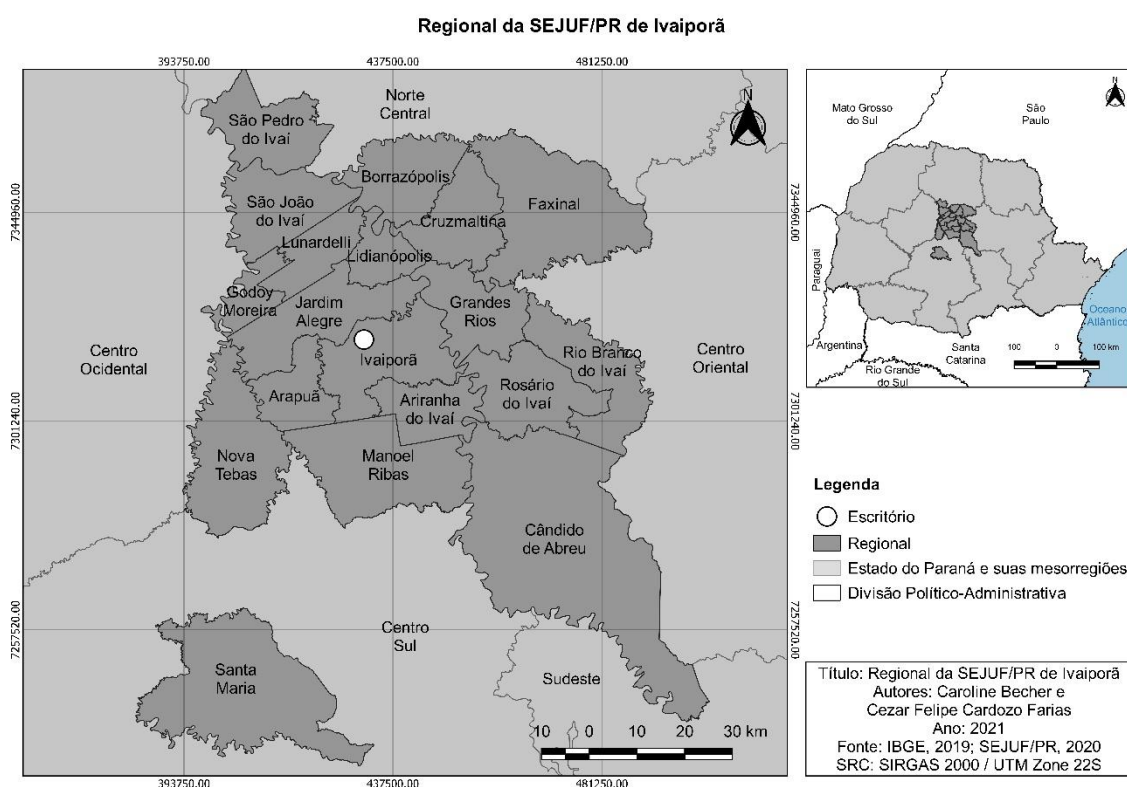
De um total de 14 municípios, 9 possuem uma equipe volante que atende especificamente a população rural nas demandas socioassistenciais. Por se tratar de uma região com elevado índice de população rural, a região apresenta mais da metade dos municípios com equipes estratégicas para atendimento a territórios extensos, isolados, áreas rurais e de difícil acesso. Consideramos preliminarmente, que há uma maior oferta de serviços e possibilidades maiores de acesso para população que reside em território rural nos municípios desta região, quando comparada às outras 3 regiões analisadas nesta pesquisa.

5.2.3 Região Norte Central

A mesorregião Norte Central Paranaense está localizada, em sua maior porção, no Terceiro Planalto Paranaense, e o restante do seu território no Segundo Planalto Paranaense, abrangendo uma área de 2.453.216 hectares, que corresponde a cerca de 12% do território estadual. Esta região faz fronteira ao norte com o Estado de São Paulo, pelo rio Paranapanema, e possui como principais divisas o rio Tibagi,

a leste, e o rio Ivaí, a oeste. A região administrativa de Ivaiporã é constituída por 18 municípios, dos quais se destacam Ivaiporã como central. A Região é composta pelos municípios, conforme o mapa 7:

Mapa 7 - Localização dos municípios da regional de Ivaiporã – Paraná



Fonte: IBGE, 2019.

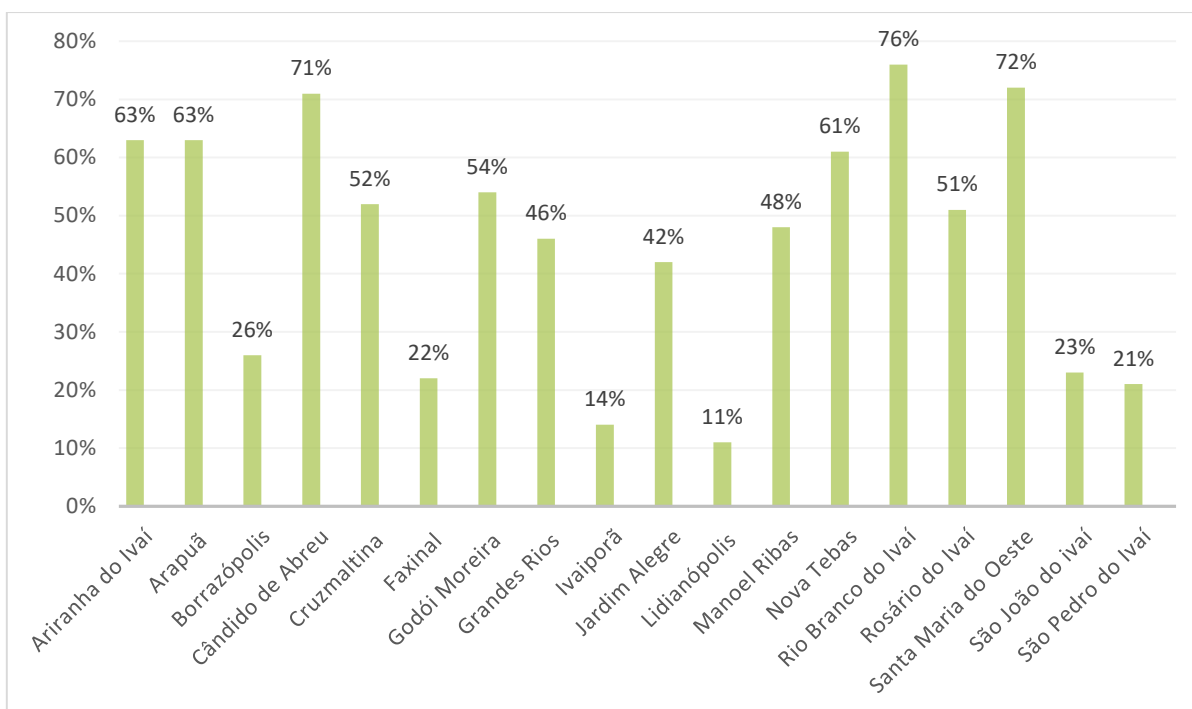
Autores: Caroline Becher e Cezar Felipe Cardozo Farias (2021)

Importante destacar a partir de dados da SEDS (2017), que a região administrativa de Ivaiporã (Norte Central) apresenta famílias pobres em seu território, em 2000, era de 24.964, representando 26,9% do total de famílias, indicador superior à média paranaense, de 20,9%. De modo geral todos os municípios apresentavam taxas de pobreza extremamente elevadas, chegando, em alguns casos, a ultrapassar o dobro da média estadual.

Deste modo, os índices de vulnerabilidade social das famílias presentes nos municípios que compõem esta região caracterizam por de alta vulnerabilidade, portanto prioritários no que tange o combate à pobreza e pobreza extrema, sendo de fundamental importância a transversalidade das diversas políticas sociais através de programas e projetos específicos para população do campo. O gráfico 7 apresenta a

porcentagem de população rural por município da região, destacando os elevados níveis de população rural.

Gráfico 7 - Porcentagem (%) de habitantes que residem no rural região de Ivaiporã



Fonte: SEDS (2017).

Os dados apontam para um percentual alto de famílias que ainda residem no campo, tendo municípios com mais de 70% da população residentes em território rural, como é o caso de Rio Branco do Ivaí, Santa Maria do Oeste e Cândido de Abreu. Já os micros dados do cadastro de famílias atendidas em programas sociais apresentam porcentagens menos elevadas conforme a tabela abaixo:

Gráfico 8- Porcentagem de famílias do rural cadastradas no Família Paranaense-Ivaiporã

ESCRITÓRIO REGIONAL DE IVAIPORÃ Município	Porcentagem de famílias do rural cadastradas no Família Paranaense
Arapuã	45%
Ariranha do Ivaí	46%
Borrazópolis	9,45%
Cândido de Abreu	64%
Cruzmaltina	30%
Faxinal	10%
Godoy Moreira	38%
Grandes Rios	26%
Ivaiporã	0,85%
Jardim Alegre	28%
Lidianópolis	30%
Manoel Ribas	37%
Nova Tebas	53%
Rio Branco do Ivaí	57%
Rosário do Ivaí	43%
Santa Maria do Oeste	61%
São João do Ivaí	10%
São Pedro do Ivaí	9,4%

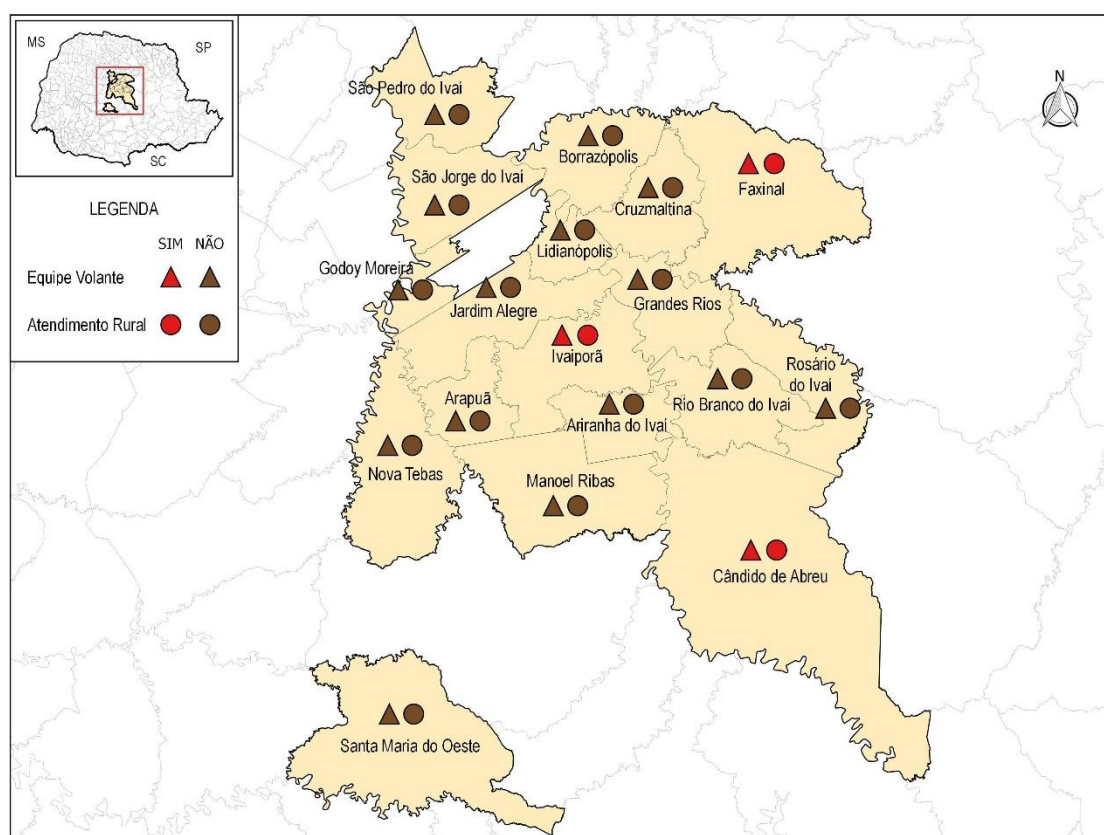
Fonte: SEDS, 2017. Autora: Caroline Becher, 2021.

Estes dados nos fornecem uma noção quantitativa exata da porcentagem de famílias rurais que estão cadastradas, obtendo o número total do percentual de

famílias que acessam pelo menos algum tipo de serviço. Dos 18 (dezoito) municípios que compõem a região, 7 (sete) apresentam mais de 40 % dos cadastros de população residente no campo.

Os cadastros demonstram que estas famílias recebem ou recebem algum tipo de atendimento em especial da proteção social básica. Em se tratando de proteção social básica, apresentamos abaixo no mapa 8, os municípios que apresentam atendimento específico para famílias rurais:

Mapa 8 - Distribuição de CRAS por município



Fonte: SEDS, 2017. Autora: Caroline Becher, 2021

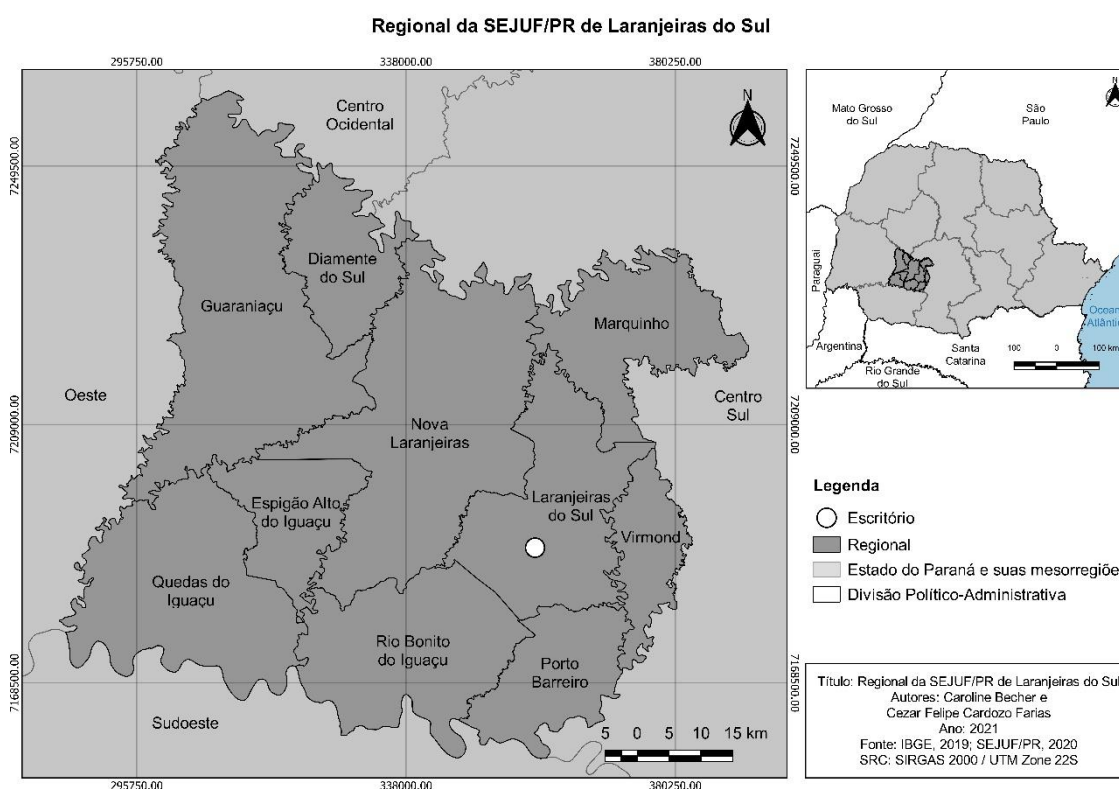
Apenas dois municípios contam com equipes estratégicas para atendimento, Cândido de Abreu e Faxinal. Consideramos preliminarmente, que há uma maior desproteção social rural nessa região. Se estabelecermos um comparativo com os dados de cadastros existentes de população rural vinculadas ao Família Paranaense, podemos inferir que dos 18 municípios, 12 possuem uma porcentagem acima de 40% de população rural e, portanto, necessitando de estratégias específicas de atendimento.

5.2.4 Mesorregião Oeste – Microregião Oeste – Toledo

Nos referimos aqui a região administrativa de Laranjeiras do Sul, que na divisão geográfica possui municípios da Mesoregião Oeste e Centro-Sul paranaense, possuindo, portanto, características diversas do ponto de vista social, econômico, ambiental e político.

Compõe o rol de regiões paranaense que concentram maior população rural e maior concentração de pobreza do estado. A região administrativa possui um escritório regional da SEJUF que coordena às ações ligadas a PNAS de modo geral. É composta pelo municípios de Diamante do Sul, Espigão Alto do Iguaçu, Laranjeiras do Sul, Marquinho, Nova Laranjeiras, Porto Barreiro, Quedas do Iguaçu, Rio Bonito do Iguaçu e Virmond, conforme o mapa 9 abaixo:

Mapa 9 - Localização dos municípios da regional de Laranjeiras do Sul– Paraná

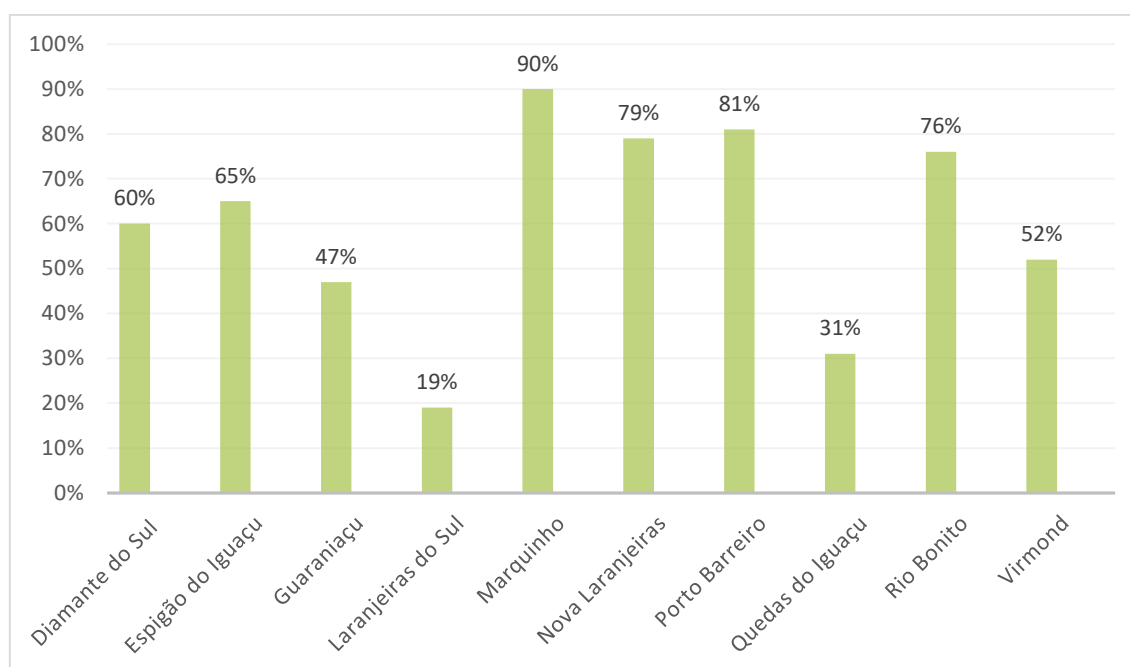


Fonte: IBGE, 2019.

Autores: Caroline Becher e Cezar Felipe Cardozo Farias (2021)

Os dados apontam para um percentual alto de famílias que ainda residem no campo, tendo municípios com mais de 70% da população residentes em território rural, como é o caso de Nova Laranjeiras, Marquinho, Rio Bonito do Iguaçu e Porto Barreiro. No Paraná, mais precisamente no município de Rio Bonito do Iguaçu, foram implantados dois assentamentos rurais no período de 1997/1998, os quais reúnem, aproximadamente, 1.530 famílias assentadas nos assentamentos “Marcos Freire” e “Ireno Alves dos Santos”. Apresentamos abaixo uma porcentagem de habitantes, conforme gráfico 9:

Gráfico 9 - Porcentagem (%) de habitantes que residem no rural região de Laranjeiras do Sul



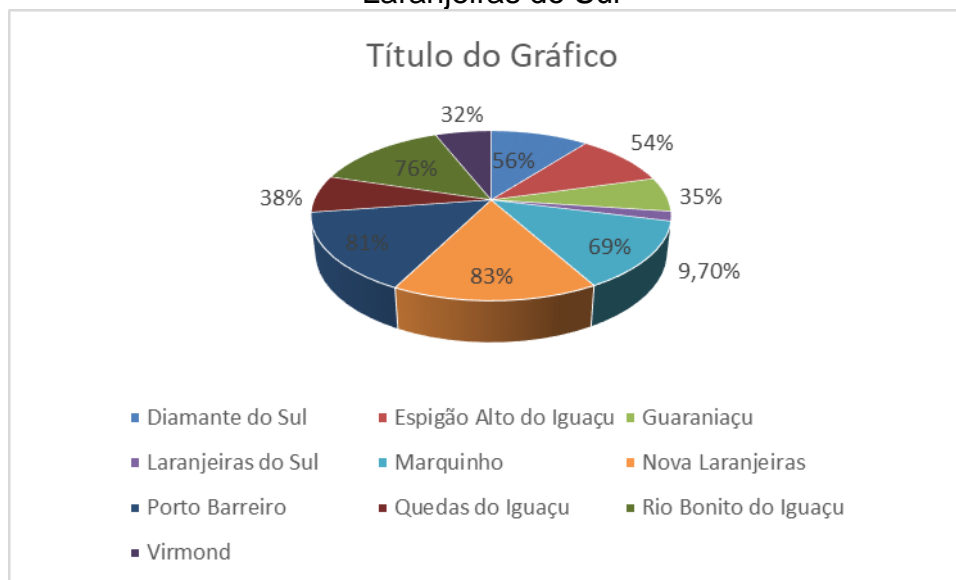
Fonte: SEDS (2017).

Importante sinalizar que, diferentes das outras regiões, este território onde estão localizados os assentamentos tem um processo de implementação tardio do modelo da revolução verde. Por se tratar de região periférica, este modelo vem iniciar seu processo de territorialização e expansão a partir dos anos 1980, entrando em conflito com outras maneiras de fazer agricultura. Os assentados são influenciados pelas formas de produzir orientadas pela Revolução Verde, adotando, quando possível, essa forma de fazer agricultura. Prova disso é que as produções das commodities (soja e milho) correspondem a mais de 60% da produção.

Já os micro dados do cadastro de famílias atendidas em programas sociais

apresentam porcentagens ainda mais elevadas, conforme a gráfico 10:

Gráfico 10- - Porcentagem de famílias do rural cadastradas no Família Paranaense-Laranjeiras do Sul

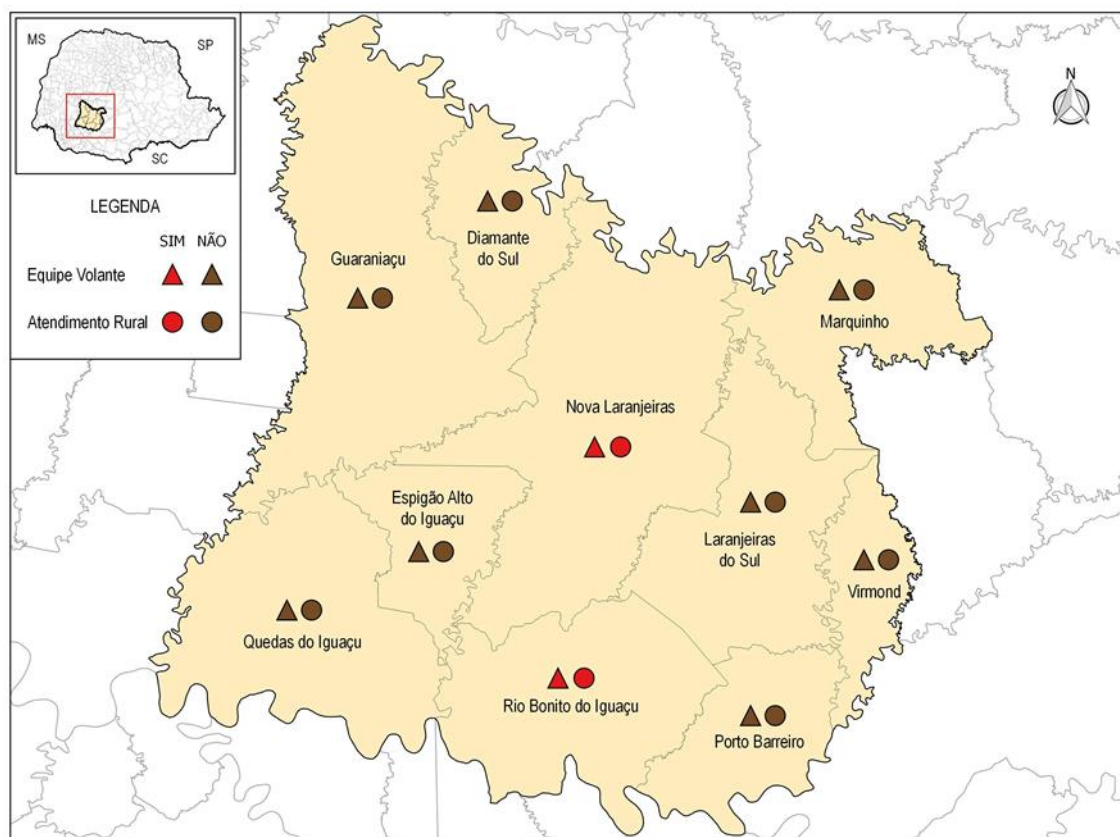


Fonte: SEDS, 2017.

Deste modo, os índices de vulnerabilidade social das famílias presentes nos municípios que compõem esta região, caracterizam por de alta vulnerabilidade, portanto prioritários no que tange o combate à pobreza e pobreza extrema, sendo de fundamental importância a transversalidade das diversas políticas sociais através de programas e projetos específicos para população do campo. Uma das estratégias para o atendimento corresponde a equipe volante específica que promova o acesso a direitos sociais a nível de proteção básica ou, de maneira mais efetiva, a implantação de CRAS em territórios específicos.

Entretanto, ao analisarmos o quantitativo de CRAS existentes para atendimentos via efetivação de direitos sociais nos deparamos com a seguinte situação para a região, conforme tabela abaixo:

Mapa 10 - Distribuição de CRAS por município



Fonte: SEDS, 2017. Autora: Caroline Becher, 2021

Por se tratar de uma região com elevado índice de população rural, apenas dois municípios contam com equipes estratégicas para atendimento, sendo eles Rio Bonito do Iguaçu e Nova Laranjeiras. Consideramos preliminarmente, que há uma certa desproteção social rural, a nível de proteção social básica do acesso a atendimentos nos demais municípios do ponto de vista quantitativo, já que os municípios de Nova Laranjeiras, Porto Barreiro, Marquinho e Rio Bonito do Iguaçu, possuem mais de 70 % da população reside em território rural.

Os dados das mesorregiões, contidas na forma de micro dados regionais, refletem uma realidade não somente paranaense mas também de um contexto nacional sobre o acesso a proteção social básica para população do campo. Para trazer elementos da realidade brasileira, analisamos os dados contidos no Censo SUAS – 2019, publicados em 2020, mais especificamente, os resultados nacionais referentes ao “caderno” CRAS, fazendo um recorte sobre a proteção social para o território rural, conforme a análise que será apresentada no ítem seguinte.

A partir dos conteúdos bibliográficos sobre *indicadores sociais e a análise*

políticas públicas, verificamos que há uma tendência nos diversos segmentos da sociedade na utilização dos indicadores sociais “para avaliar os avanços ou retrocessos nas condições de vida da população, apontar a eficácia ou ineficácia das políticas públicas ou defender suas posições quanto às prioridades sociais a atender” (JANNUZZI, 2001, p. 11).

A partir dos anos 2000, as discussões sobre os indicadores sociais deixaram de pertencer apenas as esferas técnica e acadêmicas e passaram a fazer parte da agenda das políticas públicas. Agentes políticos incorporaram a definição para elencar prioridades das políticas sociais para destinação de recursos nas mais variadas políticas públicas (JANNUZZI, 2001).

Ao longo das últimas décadas, com o avanço dos modelos de gestão pública e da democratização política, visualizamos no Brasil, um rol de novas legislações, baseadas nas noções de novos modelos de administração pública, que visam fortalecer este processo democrático e, sobretudo, o fortalecimento de instâncias participativas da sociedade como (conselhos de direitos e observatórios de políticas públicas). Ainda que estas instâncias tenham alto grau de importância na fiscalização de orçamentos de políticas públicas, outra ferramenta surge e favorece a ligação entre a população e o estado, com a tarefa de garantir a transparência dos serviços e recursos públicos – o acesso a plataformas públicas de dados via internet. Entretanto, “ainda persistem problemas sociais históricos, da pobreza e desigualdade, o aumento do risco ao desemprego e à exclusão social (JANNUZZI, 2001, p.12).

A existência destes fenômenos sociais constitui-se como algo latente na sociedade brasileira. A partir dos anos 2000, inicia-se um novo direcionamento político frente os fenômenos sociais apresentados no Brasil naquele contexto, como é o caso de políticas públicas de enfrentamento a pobreza. O fenômeno social da fome/pobreza no Brasil não vem apenas de um contexto contemporâneo e muito menos na era Lula. Fernando Henrique Cardoso já iniciou um processo de criação de políticas redistributivas, muito pelas mudanças que a própria constituição de 1988 trouxe como dever do estado brasileiro, além disso, Josué de Castro ⁴⁹ publica, em 1946, a

49 Josué de Castro nasceu em 5 de setembro de 1908, em Recife, Pernambuco, Brasil. Filho de um agricultor do Sertão Nordestino que em 1877, em função da seca, migrou para a capital, viveu sua infância e adolescência em um bairro pobre, às margens do rio Capibaribe. Em 1929, após concluir o curso de Medicina da Universidade do Brasil, retornou ao Recife para dar início a uma consagrada trajetória político-intelectual, dedicada, particularmente, à complexa e paradoxal problemática da fome e suas formas de enfrentamento. A sua vastíssima produção intelectual, de abrangência internacional,

primeira edição do livro “Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço”. Para o autor:

A fome, no Brasil, é consequência, antes de tudo, do seu passado histórico, com os seus grupos humanos sempre em luta e quase nunca em harmonia com os quadros naturais. Luta, em certos casos, provocada e por culpa, portanto da agressividade do meio, que iniciou abertamente as hostilidades, mas quase sempre por inabilidade do elemento colonizador, indiferente a tudo que não significasse vantagem direta e imediata para os seus planos de aventura mercantil. Aventura desdobrada em ciclos sucessivos de economia destrutiva, ou pelo menos desequilibrante da saúde econômica da nação: a do pau-brasil, a da cana-de-açúcar, a da caça ao índio, a da mineração, a da lavoura nômade, a do café, a da extração da borracha, e finalmente a da industrialização artificial baseada no ficcionismo das barreiras alfandegárias e no regime da inflação. (CASTRO, 1984, p. 16).

Em suas obras, provou que a questão da fome não se tratava do quantitativo de alimentos ou do número de habitantes, mas sim da má distribuição das riquezas, concentradas cada vez mais nas mãos de menos pessoas, os grandes latifúndios. Por isso, o autor acreditava que a problemática da fome não seria resolvida com a ampliação da produção de alimentos, mas com a distribuição não só dos recursos, como também da terra para os trabalhadores nela produzirem, tornando-se um ferrenho defensor da reforma agrária.

É neste contexto que visualizamos mudanças na estrutura de políticas, em especial as que envolvem a população do campo. Diversas parcerias com organizações internacionais são realizadas, principalmente referente a estratégias articuladas com o estado brasileiro no combate à pobreza, urbana e rural. Entretanto, é somente em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva que a estratégia “Fome Zero” é colocada em prática.

A partir da definição desta estratégia e de seus desdobramentos como: criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), de diversos programas sociais que aproximaram temas agrícolas, agrários e sociais, destacamos para este trabalho, a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que foi criado em 2005 e instituído em lei no ano de 2011, promovendo o acesso a benefícios, programas, projetos e serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial, apoio e proteção à população, com recursos e profissionais qualificados para garantir direitos, enfrentar a pobreza e proteger as pessoas mais vulneráveis socialmente (BRASIL,

composta por mais de 200 títulos, tem sido objeto de estudo de distintas investigações. (VASCONCELOS, 2008, p.2710)

2015).

Apresentando uma definição mais concisa:

Um Indicador Social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). (JANNUZZI, 2001, p.15).

Trata-se, portanto, de um recurso metodológico referenciado empiricamente que “informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma” (JANNUZZI, 2001, p. 15).

5.3 CENSO SUAS E OS DADOS REFERENTE A PROTEÇÃO SOCIAL PARA POPULAÇÃO DO CAMPO

O Sistema Único de Assistência Social - SUAS, regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS 8.742/1993, alterada pela lei nº 12.435/2011, é resultante do processo de avanços das políticas sociais após a promulgação da constituição de 1988, marco regulatório para a proteção social no país, ao passo que elege a assistência social como parte do tripé da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social (VIUDES, 2016).

Ao se tornar uma política pública, a assistência social não passa somente por uma mudança organizacional, cria-se também a necessidade de atender as demandas da sociedade referente à proteção social, para isso, é preciso estabelecer meios de alcançar conhecimento acerca das desigualdades sociais e dos conflitos, suas características em cada território que geram os quadros de desproteção e risco social (FRITZEN, 2014). A produção deste conhecimento deve fomentar o planejamento de ações que tenham por objetivo a prevenção e o rompimento das situações que possam gerar a violação dos direitos e situações de violência. A partir dessas necessidades, a vigilância socioassistencial é criada, e tem a responsabilidade de promover uma análise da realidade dos territórios, seus índices de desproteções, os recursos territoriais e os níveis de acesso aos serviços públicos da assistência social e demais políticas (BRASIL, 2004).

Instituído pela Secretaria Nacional de Assistência Social e pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação em 2007, o CENSO SUAS é um ferramenta da Vigilância Socioassistencial, que tem por objetivo o monitoramento da política

nacional de assistência social e a coleta de dados nacionais que possam gerar indicadores sociais. Para cumprir com seus objetivos o CENSO SUAS é preenchido anualmente pelos municípios que recebem recursos do Fundo Nacional de Assistência Social.

Constituído por 16 formulários eletrônicos, organizados em blocos temáticos, que buscam conhecer as características da gestão, do controle social, da estrutura física, dos recursos humanos, dos serviços ofertados e do público atendido, o CENSO SUAS tem potencial de coletar dados atualizados anualmente que retratam a realidade dos municípios brasileiros na gestão do Sistema Único de Assistência Social. Vale ressaltar que os formulários são revisados anualmente e podem ser inseridas novas perguntas conforme os interesses do monitoramento da política.

Por meio dos dados colhidos são gerados indicadores de monitoramento, estes compõem o conglomerado de informações que balizam o processo de gestão, negociação e pactuação da partilha de recursos e a criação de compromissos para melhoria da oferta de serviços. Desde sua criação o CENSO SUAS tem se tornado uma importante ferramenta de monitoramento e avaliação.

Após a instituição do Censo, a Assistência Social brasileira obteve avanço no seu processo de tomada de decisão, viabilizando a expansão da rede e gerando aumento de cobertura dos serviços socioassistenciais, voltados para população em situação de vulnerabilidade e risco social no Brasil. Também foi possível, por meio dos indicadores e das metas de desenvolvimento dos Cras, apurados com base no Censo, retroalimentar ações e projetos de assistência social nos municípios brasileiros; instituir processos gradativos de adequação dos serviços às normativas estabelecidas; e instituir processos de planejamento para melhoria da gestão do Suas e do controle social, por parte de todos os entes federados. (JANNUZZI, 2010, p.10).

Diante da magnitude de abrangência do CENSO SUAS e da riqueza dos micro dados que a compõem, optamos por utilizar essa ferramenta para responder nossa indagação: Em que medida o *CRAS – Centro de Referência da Assistência Social oferta proteção social para população do campo?* Considerando o amplo questionário do formulário do CRAS no CENSO SUAS, elencamos sete questões que podem dispor de dados para responder a indagação formulada apresentadas abaixo:

Questão 0.1: Localização <input type="checkbox"/> Urbano Central <input type="checkbox"/> Urbano Periférico <input type="checkbox"/> Rural
Questão 0.10: UF
Questão 29: Este CRAS possui equipe técnica adicional (além do número

previsto pela NOB-RH/SUAS) específica para deslocamento visando o atendimento à população em territórios extensos e áreas isoladas? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Questão 30: Normalmente, com que frequência a equipe volante se desloca para realizar atendimento nestas áreas/comunidades? <input type="checkbox"/> 4 ou mais dias por semana <input type="checkbox"/> 3 dias por semana <input type="checkbox"/> 2 dias por semana <input type="checkbox"/> 1 dia por semana <input type="checkbox"/> Quinzenalmente <input type="checkbox"/> Uma vez por mês, ou menos
Questão 31: O(s) território(s) atendido(s) por esta equipe volante estão localizados em: <input type="checkbox"/> Áreas rurais <input type="checkbox"/> Áreas urbanas <input type="checkbox"/> Em ambas
Questão 32: Quais os públicos atendidos pela equipe volante? <input type="checkbox"/> Comunidades Rurais <input type="checkbox"/> Povos Indígenas <input type="checkbox"/> Comunidade quilombola <input type="checkbox"/> Comunidade ribeirinha <input type="checkbox"/> Povos ciganos <input type="checkbox"/> Povos de matriz africana e de terreiro <input type="checkbox"/> Assentamentos <input type="checkbox"/> Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família <input type="checkbox"/> Famílias beneficiárias do BPC <input type="checkbox"/> Famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família <input type="checkbox"/> Famílias com pessoas com deficiência <input type="checkbox"/> Outros. Quais?
Questão 42: Dos bairros que constituem o território de abrangência deste CRAS, quantos estão situados na zona rural? <input type="checkbox"/> Todos <input type="checkbox"/> Alguns <input type="checkbox"/> Nenhum

De um total de 8357 CRAS existentes no Brasil, 4496 estão localizados em áreas centrais e urbanas, 3526 em áreas urbanas periféricas e apenas 335 equipamentos localizados em áreas rurais. Os dados nacionais apresentam que há uma concentração dos equipamentos de CRAS nas áreas urbanas e centrais, o que nos diz que as áreas rurais, como é o caso de inúmeras regiões paranaenses, não possuem estrutura física instalada nesses territórios vulneráveis. O Paraná, possui um total de 563 CRAS, distribuídos por todo estado, o que representa um total de 6.7% em relação a quantidade total existente no Brasil.

A questão “q29”, traz a tona uma problemática ainda maior, pois do total de 8357 equipamentos, apenas 1304 (15,6%), apresentam equipe adicional para atendimentos à população em territórios extensos e áreas isoladas e, 7053 não possuem, o que, preliminarmente nos faz inferir que há uma desproteção social para estas famílias em situação de vulnerabilidade social. Importante sinalizar que as equipes “volantes” atendem majoritariamente as áreas rurais, o que reforça ainda mais a ideia defendida de desproteção social.

A equipe volante (EV) é responsável por realizar a busca ativa das famílias que vivem nesses locais, distantes da unidade física, ou dispersas no território. Também é responsável por desenvolver o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e demais serviços de Proteção Básica, que poderão ser adaptados

às condições locais específicas, desde que respeitem seus objetivos. A Equipe Volante é ainda responsável por incluir as famílias no Cadastro Único, realizar encaminhamentos necessários para acesso a renda, para serviços da Proteção Especial e para serviços de outros setores, sempre que couber (BRASIL, 2014)

Coforme dados do Censo Suas (2019), o acompanhamento pelo Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) nos territórios atendidos pela equipe volante apresentamos os seguintes dados na tabela 4:

Tabela 4 – Quantidade de famílias atendidas pelo CRAS

Quantidade de CRAS	Famílias em acompanhamento pelo PAIF nos territórios atendidos pela equipe volante
213	Mais de 100 famílias
119	71 a 100 famílias
223	41 a 70 famílias
274	21 a 40 famílias
431	1 a 20 famílias
44	Nenhuma
7053	Não responderam
Total : 8357 equipamentos	

Fonte: CensoSuas, 2019. Elaborado pela autora, 2021.

Considerando os dados apresentados acima e, estabelecendo um comparativo entre a porcentagem de população rural presente em cadastros do Programa Família Paranaense, identificamos um desconpasso nas estratégias de atendimento. Apenas 1260 em todo território nacional desenvolvem ações que contemplem a população que reside em territórios distantes, neste caso população do campo.

No que se refere aos públicos atendidos por esta equipe, os dados demonstram que esta, atende majoritariamente as áreas rurais. Um total de 1211 CRAS responderam que comunidades rurais, são consideradas público principal de seus atendimentos. Há também uma subdivisão entre povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, povos de matriz africana e assentados da reforma agrária.

Sobre os tipos de atendimentos realizados pela equipe volante nas comunidades, há uma diversidade de ações estratégicas sendo desenvolvidas,

conforme a tabela 5:

Tabela 5- Do tipo de atendimento realizados pela equipe volante

Tipos de atendimentos	Quantidade de CRAS
Atendimento particularizado de famílias ou indivíduos	1239
Atividades coletivas (Oficinas PAIF, SCFV)	1014
Atendimentos em atividades coletivas de caráter não continuado (Palestras)	1149
Cadastros / atualização cadastral	1040
Concessão de benefício eventual	1139
Ações para obtenção de documento pessoal	996
Encaminhamento para o BPC	1228
Encaminhamentos para rede setorial e intersetorial	1146
Visitas domiciliares	1266
Outros	56
Nenhum dos itens	2
Não responderam	7053
Total de equipamentos	8357

Fonte: CensoSuas, 2019. Elaborado pela autora, 2021.

Há, portanto, uma concentração em atendimentos por meio de visitas domiciliares e individualizado, seguidos de atividades coletivas em grupos. No que refere-se a visitas domiciliares, como a maioria dos equipamentos estão localizados em regiões centrais, há uma dificuldade ainda maior quando o equipamento não possui equipe volante para deslocamentos distantes e, portanto, tendo a mesma equipe que atender regiões urbanas e rurais. As 4 regiões analisadas possuem uma prevalência de municípios com maior população rural que urbana e, um número pequeno de equipamentos com equipe volante. Isso evidencia uma equação não resolvida e materializada enquanto estratégia de ação a nível dessas regiões. Não há portanto, um caminho traçado de como estruturar os equipamentos em ações estratégicas para possibilitar uma maior cobertura a essa população. Essa falta de estratégia, nos obriga a fomentar uma discussão pautada na máxima da desproteção

social evidenciada em território rural paranaense.

Como já dito anteriormente, as unidades federativas dos CRAS, concentram-se em maior parte, em regiões centrais, necessitando estratégias diferenciadas de atendimento a população residente em território rural. A frequência de deslocamento destas equipes são de: a) atendimentos uma vez por mês, ou menos, um total de 100 (1,2%) CRAS realizam; b) Quinzenalmente 101(1,2 %) CRAS; c) 1 dia por semana, 159 (1,9%) CRAS ; d) 2 dias por semana 355 (4,2%) CRAS; 3 dias por semana, 371 (4,4%) CRAS; 4 ou mais dias por semana, 218 (2,6%) CRAS. Lembrando que isto se refere a quantidade de 1304 equipamentos que responderam a questão de um total de 8357 existentes.

A partir desta análise de dados concluímos que, daqueles locais que existem equipes volante, os atendimentos são ofertados conforme as estratégias e dias estabelecidos via gestão pública, e que, portanto, não há atendimentos via demanda espontânea. Isso favorece ao não acesso das famílias aos serviços da socioassistenciais.

As questões selecionadas acima comprovam o déficit de equipamentos de garantia de direitos sociais localizados em território rural, vejamos alguns exemplos: a) localizações (coordenadas geográficas); b) quantidade de equipamentos e equipes que atendem o território rural a nível de proteção social básica. Estas questões levam a pensarmos novas estratégias de gestão para atender essa população rural em vulnerabilidade social, sobretudo em regiões que apresentam segundo o IBGE, alta concentração de população rural em municípios de pequeno porte, caso paranaense.

A realidade objetiva e os fenômenos sociais presentes no campo, já apontam para um empobrecimento da população do campo, para tanto, temos uma hipótese de que há uma (des) proteção social evidente para este público. Assim, desvendar estes dados nos aproxima desta realidade, além de trazer para o campo de debate elementos primordiais para responder à hipótese proposta.

5.4 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: UMA ANÁLISE DO RENDA AGRICULTOR FAMILIAR - PROGRAMA QUE COMPÕE AS ESTRATÉGIAS DO PROGRAMA FAMÍLIA PARANAENSE E DO PROGRAMA O PROGRAMA DE FOMENTO ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS RURAIS

Daremos destaque a dois programas executados no estado do Paraná enquanto estratégia do enfrentamento a pobreza no campo. Estes programas articulam ações envolvendo três principais políticas, PNAS, PNSAN e PNATER. O estado do Paraná, assim como outros estados brasileiros, amparados nas legislações e decretos regulamentando a interação entre as políticas sociais, agrária, agrícola desenvolveram, a partir de suas características territoriais programas específicos para atendimento da realidade social. Diante destas afirmações, o Estado do Paraná apresenta vários programas ligados a famílias em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade no campo, incluindo àqueles já pré-definidos pelo governo federal.

Nos atemos, nesta tese, em apresentar dois programas que estão diretamente ligados a PNAS: o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, que compõe o grupo de projetos do governo federal, devendo ser operacionalizado pelos estados, e o Programa Renda Agricultor, específico do estado do Paraná. Para além de um descrito, buscamos realizar uma análise da metodologia de intervenção, analisando as bases epistemológicas que perpassam a operacionalização destes programas e a transversalidade das políticas públicas.

A partir desta realidade objetiva podemos apresentar reflexões conceituais importantes para o debate como por exemplo o conceito de pobreza e Vulnerabilidade Social. Os primeiros estudos encontrados na literatura explicam a pobreza apenas a partir do ponto de vista econômico, pois se fundamentam em análises da capacidade de mobilidade social, partindo do pressuposto de que o fator econômico influencia na redução de oportunidades, o que interfere, diretamente, nas possibilidades de acesso a bens e serviços.

Entretanto, nos anos 90, após esgotada a discussão pautada na concepção de pobreza reduzida aos aspectos econômicos, surge a discussão sobre riscos sociais, inseguranças e desproteção, e partir daí aprofundam-se os estudos sobre as vulnerabilidades (ALVES; SEMZEZEM, 2013).

De forma geral, essa abordagem enfatiza processos e eventos de riscos e se baseiam na ideia de que todas as pessoas estão sujeitas a riscos diversos, sejam esses naturais ou provocados pelos seres humanos. Sobre os riscos distinguindo-os em riscos naturais, riscos de saúde, riscos ligados ao ciclo de vida, riscos sociais, riscos econômicos, riscos ambientais, riscos políticos. Esta concepção aponta para uma condição de insegurança e riscos e, no âmbito da pobreza, remete a processos

de sofrimento que tal condição de incerteza provoca, para além das privações monetárias ou materiais em si.

Assim, o conceito de vulnerabilidade social é multifacetado devido às inúmeras situações que podem atingir indivíduos, famílias ou coletividades, englobando diversas categorias como: a dos bens materiais, a sociodemográfica, a ambiental e a afetivo relacional, levando em consideração diversas dimensões da pobreza para além da insuficiência de renda.

Assim compreendidas, as vulnerabilidades sociais vinculam-se a situações de empobrecimento da classe trabalhadora, relacionadas a dificuldades materiais para a manutenção da sobrevivência, mas, também, a dificuldades relacionais e culturais, pois estas interferem na forma de viver dos trabalhadores e de suas famílias.

É importante observar que os direitos sociais têm como objetivo aumentar a proteção social e melhorias nas condições de vida dos indivíduos tanto no território urbano quanto no rural. Deste modo, o Art. 6º da Constituição Federal (1988), define como direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição. Entender as vulnerabilidades sociais se traduz, portanto, na mediação entre o acesso a direitos e a rede de serviços e políticas públicas disponíveis.

5.4.1 Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais

O Fomento é um programa federal de transferência de renda, destinado a famílias em situação de pobreza e/ou vulnerabilidades, que residem no campo e em municípios considerados prioritários no enfrentamento desses fenômenos sociais.

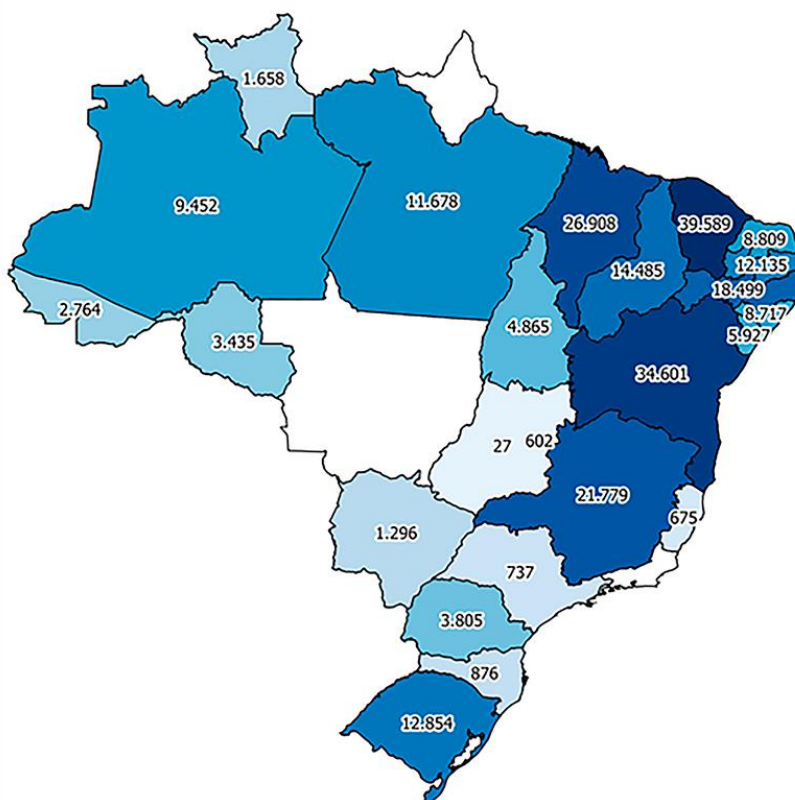
O Programa combina duas ações: o acompanhamento social e produtivo e a transferência direta de recursos financeiros não-reembolsáveis às famílias para investimento em projeto produtivo, com o valor ao beneficiário de R\$ 2,4 mil ou R\$ 3 mil. O programa foi criado pela Lei 12.512/2011 e é regulamentado pelo Decreto 9.221/2017.

Essas duas ações são articuladas com o objetivo de apoiar a estruturação produtiva das famílias rurais mais pobres e o desenvolvimento do projeto produtivo de cada uma, a fim de que ampliem ou diversifiquem a produção de alimentos e as atividades geradoras de renda, contribuindo para a melhoria da segurança alimentar

e nutricional e a superação da situação de pobreza.

O programa é considerado por muitos, uma inovação importante no conjunto das políticas públicas de superação à pobreza rural, pois incentiva a inclusão produtiva de famílias rurais que estão em condição social mais vulnerável. Os agentes técnicos articulam as políticas sociais e as ações de desenvolvimento rural para atender às famílias beneficiárias e as apoiam na elaboração de um projeto produtivo, no qual devem ser aplicados os recursos financeiros repassados por meio da estrutura de pagamentos do programa Bolsa Família. Conforme os dados da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, até maio de 2018, 247.077 famílias foram beneficiadas com o programa, sendo a maioria nas regiões Nordeste e Norte, sendo apenas 3805 projetos executados no Paraná, vejamos o mapa abaixo:

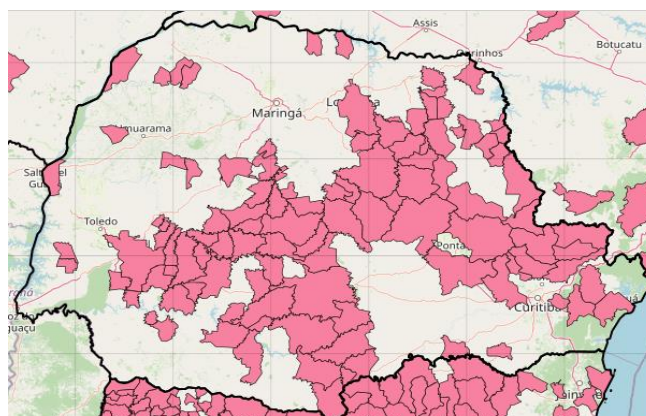
Figura 9 - Número total de famílias beneficiadas por estado



Fonte: Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, 2018.

Fazendo um recorte para o Estado do Paraná, observamos as regiões que os projetos ficam concentrados no Paraná, são justamente aquelas quatro regiões, com característica rural presente nos municípios, elencadas por esta pesquisa;

Figura 1013 - Municípios atendidos pelo Programa Fomento de Atividades Rurais



Fonte: Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, 2018.

Para além de uma análise estritamente descritiva e quantitativa, chamamos atenção para as orientações, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, no que tange a execução do programa junto as famílias. As atividades do acompanhamento social e produtivo compreendem:

- Identificação dos membros das famílias beneficiárias, suas condições socioeconômicas e de acesso a fatores de produção, suas vulnerabilidades e suas potencialidades;
- Articulação para que as famílias acessem outras políticas públicas necessárias à redução de suas vulnerabilidades;
- Articulação do projeto de estruturação da unidade produtiva familiar às iniciativas de desenvolvimento local e territorial;
- Orientação aos membros das famílias beneficiárias sobre a emissão de documentos de identificação e o acesso a outras políticas públicas;
- Elaboração do projeto de estruturação da unidade produtiva familiar em conjunto com os membros da família beneficiária;
- Orientação para aperfeiçoamento da produção familiar e para execução do projeto de estruturação da unidade produtiva familiar; e
- Acompanhamento regular do desenvolvimento da família com visitas domiciliares.

O acompanhamento da família atualmente ocorre por meio de:

- Serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), em ação conjunta com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) e as instituições executoras de Ater;
- Serviço de Atendimento Familiar para Inclusão Social e Produtiva (Safisp), por entidades executoras do Programa Cisternas, levando, de forma articulada, tecnologias de captação da água da chuva e o Fomento Rural. (BRASIL, 2009).

As orientações sobre acompanhamento produtivo analisadas para além da mera execução demonstram fortes traços das estratégias sugeridas pelo Banco Mundial, apresentadas no relatório de Combate a Pobreza Rural, do ano de 2000, já apresentado anteriormente nesta pesquisa, comprovando a forte influência neoliberal na formulação do modelo de políticas sociais implantadas desde o início dos anos

2000, com foco nos cinco eixos pré-estabelecidos pelo Banco Mundial: Intensificação da agricultura no setor de pequenas propriedades rurais; Agricultura comercial mais dinâmica; Estimular o crescimento do setor rural não-agrícola (RNA); Migração de jovens; Oferecer uma rede de segurança para as pessoas “aprisionadas” na pobreza.

Para além do acompanhamento de atividades produtivas, aparece também a orientação as famílias sobre acesso a documentação e outras políticas públicas, que de maneira geral podemos resumir em facilitar o acesso aos direitos sociais. Para tanto, notamos uma forte responsabilização por parte de organismos internacionais e o próprio estado em delegar a pequena agricultura familiar a função de produzir alimentos para reduzir a fome. Entretanto, esta discussão deveria perpassar a mera intencionalidade e discursiva do combate a fome, já que existem outros elementos coexistindo com a realidade produtiva destes agricultores. Em se tratando de política agrária e/ou agrícola para este público, visualizamos muito mais investimento e financiamento na produção de commodities do que na produção de frutíferas e hortaliças no Brasil e no estado do Paraná, realidade que interfere de maneira direta na estrutura geral desta produção agrícola.

Isso fica mais evidente quando analisamos as orientações quanto ao uso desses benefícios:

A família deve investir esse valor no desenvolvimento de um projeto de estruturação produtiva, que deve ser elaborado pela família, em conjunto com os agentes técnicos que as atendem, em consonância com as potencialidades encontradas. Os projetos apoiados podem ser: Agrícolas (criação de pequenos animais, cultivo de hortas) ou não agrícolas (artesanato, salão de beleza, produção de polpas); Realizados por uma família ou coletivos; Simples (apenas um item, por exemplo criação de galinhas) ou combinados (mais de um item, por exemplo horta e panificação). (BRASIL, 2009, s/p).

O programa, no Paraná, é operacionalizado pela parceria estabelecida entre a SEJUF e a SEAB por meio de termo de cooperação técnica com o IDR-Paraná, que disponibiliza seus profissionais para realizar todo o processo desde o cadastro das famílias rurais, formulação de projetos, orientações de documentos necessários, emissão de DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) e, acompanhamento na execução dos projetos. As equipes dos CRAS auxiliam nos atendimentos às famílias.

Para estabelecer a crítica necessária, é importante sinalizarmos coexistir no espaço rural, pelo menos em território paranaense, três grandes grupos a saber: a) o agricultor tradicional, aquele que possui acesso a crédito rural, a terra e a bens de

serviços e que, utiliza da mão – de – obra familiar para desenvolver atividades agrícolas, geralmente vinculada a produção de grãos para exportação, que é público prioritário do Pronaf, caracterizados pela legislação como, aptos a possuir a aptidão variável, a DAP variável, possuidores de renda até 415.000,00 reais /ano; b) um misto de agricultores familiares com presença forte de públicos especiais, como ribeirinhos, assentados da reforma agrária, quilombolas, faxinalenses e comunidades radiccionais, que são os fornecedores dos programas, PAA e PNAE e outros deste segmento e, não acessam com frequência o Pronaf mas, realizam a venda institucional de alimentos ao próprio estado, compondo um misto entre DAP variável, Dap B (social) que corresponde renda até 23 mil reais/ano e DAP A/C Agricultores Assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); e, c) pessoas que residem no campo mas não possuem acesso a terra e crédito rural, vendendo sua força de trabalho para empreendimentos rurais. São famílias inseridas em programas sociais, ligados a PNAS.

Feito estes esclarecimentos, o programa apresentado, tem como público este terceiro grupo apresentado, com alto índice de vulnerabilidade social e normalmente trabalhos informais, por vezes sem direitos previdenciários garantidos. Assim, a proposta do programa, de fomentar atividades geradoras de renda, torna-se contraditória e problemática do ponto de vista do que a realidade objetiva manifesta. Contraditória pelo fato de, em certa medida, ignorar as relações exaustivas de trabalho já realizadas por estas famílias em outros empreendimentos rurais, por se tratar de um público que não possui acesso adequado a condições sanitárias, acesso água e demais direitos sociais e problemática no que se refere a esta população, na maioria das vezes nem possui acesso regularizado a terra agricultável para produção agrícola, inclusive quando para auto consumo, a fim de resolver as questões de insegurança alimentar e nutricional nem tampouco acesso a crédito agrícola financiador da atividade a longo prazo. Também não são público fornecedor dos programas PAA e PNAE nem outro de compra direta.

Entretanto, mesmo com esse cenário enigmático, podemos inferir que no contexto contemporâneo, estes programas sociais, utilizados pelo estado na mediação da reprodução da força de trabalho, são engrenagens que têm por funções econômicas, sociais, mas também, ideológicas, não apenas suprir os níveis de pobreza, mas buscar respostas para a persistentes desigualdes sociais.

As “polêmicas sobre a efetividade dessas políticas diante de suas funções no sistema capitalista é que, ao se colocarem na esfera do distributivismo social inequivocamente, não alteram esse quadro social” (LUSTOSA, 2012, p.270).

Portanto, para os grupos b e c, apresentados acima, as estratégias, tanto em relação às políticas agrícolas como agrárias, têm sido sobretudo pela distribuição de terras, compras de produção e, mais recentemente, transformar a reforma agrária na categoria de políticas sociais, via políticas compensatórias no enfrentamento a pobreza urbana e rural.

Apresentaremos abaixo o Programa Renda Agricultor, que é específico do Paraná, mas possui as mesmas características que o Fomento, nos possibilitando realizar apenas uma análise crítica de ambos, apresentando elementos congruentes destes programas.

5.4.2 Particularidades paranaense: o Programa Renda Agricultor

O Renda Agricultor é um programa de transferência de renda destinado a famílias em situação de pobreza e/ou vulnerabilidades, que residem no campo e em municípios considerados prioritários no enfrentamento desses fenômenos sociais no estado do Paraná. A partir da plataforma de dados do Família Paranaense, os profissionais de ATER⁵⁰ conseguem selecionar as famílias socialmente vulneráveis que residem no campo e que conforme critérios pré-estabelecidos de renda e território.

A seleção dos beneficiários ocorre conforme as seguintes etapas: a) seleção das famílias a partir de dados obtidos na plataforma e que atendem os critérios de renda per capita inferior a R\$170,00; b) decisão coletiva sobre aprovação ou não das famílias junto ao Comitê local⁵¹ que é coordenado pela equipe de proteção básica do Sistema Único de Assistência Social e envolve técnicos que compõem a rede socioassistencial, dentre eles os profissionais de ATER; e c) averiguação da viabilidade da família em desenvolver atividades agrícolas ou não-agrícolas com foco na geração de trabalho e renda, saneamento básico, segurança alimentar e nutricional e, por consequência, melhorias nas condições de vida das famílias expostas a diversos riscos sociais.

⁵⁰ As especificidades do trabalho social na Ater Paranaense serão apresentadas no item sobre PNATER.

⁵¹ Composto por organizações governamentais e sociedade civil, tendo papel decisivo nas relações com os programas.

Trata-se, portanto, de um programa de transferência de renda com características peculiares (do ponto de vista da produção agrícola) para a população do campo. Os profissionais de ATER têm como desafio além de oferecer a assistência técnica, compreender as particularidades do cotidiano familiar, a partir das inúmeras situações que podem atingir indivíduos, famílias ou coletividades, levando em consideração diversas dimensões da pobreza para além da insuficiência de renda.

O programa Renda Agricultor destina-se a famílias em situação de pobreza e /ou vulnerabilidades, que possuem um domicílio em território rural. A seleção dos beneficiários do Programa ocorre conforme as seguintes etapas: seleção das famílias a partir de dados obtidos na plataforma do Programa Família Paranaense e que atendam os critérios do Programa; decisão coletiva sobre aprovação ou não das famílias selecionadas junto ao Comitê local (coordenado pela equipe de proteção básica do SUAS) e, com a participação técnicos que compõem a rede socioassistencial, dentre eles os profissionais de ATER; viabilidade da família em desenvolver atividades agrícolas ou não-agrícolas, tendo como foco de intervenção a geração de renda e melhorias nas condições de vida das famílias.

Em relação aos dados paranaense, o programa conta atualmente com um total de 5788 famílias cadastradas, com projetos em andamento e alguns finalizados, somando um repasse total de R\$16.556,000 milhões de reais repassados via SEAB. As quatro regiões analisadas somam um total de 3396 famílias que estão inseridas no projeto, o que corresponde a pouco mais de 58% dos projetos totais. Entretanto, necessitamos assinalar que as regiões correspondem ao território com maior concentração de pobreza em municípios de pequeno porte, com população residente no rural.

A tabela 6 mostra a quantidade de projetos distribuídos por mesorregião paranaense:

Tabela 6 - Número de projetos Renda Agricultor cadastrados por mesorregião paranaense

Mesorregião	Nº de famílias
Centro-Occidental	381
Centro-Oriental	245
Centro-Sul	1652
Metropolitana	503
Noroeste	158

Norte Central	569
Norte Pioneiro	504
Oeste	606
Sudoeste	794
Sudeste	976
Total	5788

Fonte: IDR/PR, 2021

Trata-se, portanto, de um programa com características peculiares, para atendimento de famílias inscritas em plataformas de programas sociais, para tanto, ressalta-se que o trabalho com as famílias, pautado por princípios éticos requer, capacitação continuada dos técnicos envolvidos pois, a capacitação potencializa o trabalho intersetorial por intermédio da convergência de conceitos, concepções, objetivos e ações.

Também pode subsidiar o diálogo sobre as competências e limites da atuação dos técnicos de cada área, a organização de intervenções conjuntas, escolha de metodologias de trabalho coerente com atribuições profissionais, a elaboração de instrumentais específicos para o acompanhamento destas famílias, possibilitando a construção coletiva do conhecimento sobre os atendimentos às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco por violação de direitos.

Como o Programa Renda Agricultor é orientado a partir do Índice de Vulnerabilidade Familiar (IVFPR) dos beneficiários que considera indicadores sociais padronizados e pré-estabelecidos, assim como o programa fomento, este é operacionalizado por técnicos de ATER, que dentre os inúmeros desafios de intervenção, apontamos como o principal, o de identificar as particularidades existentes no cotidiano das famílias no campo, reconhecendo os diferentes perfis sociais existentes neste cenário, a partir de diagnósticos sociais da realidade apresentada.

A partir da análise de micro dados, pode-se dizer que coexistem pelo menos três grupos de beneficiários do programa, a partir das condições concretas em que vivem.

1. Vulnerabilidade Social Multicausal

O primeiro grupo identificado é daquelas famílias que apresentam um relativo acúmulo de situações de vulnerabilidade que intensifica os problemas vivenciados e particulariza os desafios enfrentados pelos extensionistas. Nesse caso, tem-se maior

dificuldades em desenvolver projetos de cunho produtivo, mesmo que envolvam reduzido grau de complexidade na execução. Isso porque, geralmente essas famílias vivenciam uma realidade de privações básicas, para as quais uma articulação com outros setores do poder público se faz mais urgente. Geralmente os resultados com essas famílias têm sido modestos, com reduzida capacidade do programa em gerar trabalho e renda de forma perene.

2. Vulnerabilidade Social Focalizada

O segundo grupo identificado, por sua vez, agrupa aquelas famílias que embora estejam em situação de vulnerabilidade, geralmente possuem uma situação menor de agravamento. Esse grupo geralmente apresenta resultados mais visíveis na execução do projeto, em decorrência dessas condições de vida sem maiores agravantes. É o caso, por exemplo, das famílias cujos homens não precisam migrar para trabalhar, em que as crianças já estão em idade escolar e/ou possuem maior nível de escolaridade.

3. Vulnerabilidade Social Transitando para a Inclusão Produtiva

O terceiro grupo, em contrapartida, é formado por aquelas famílias que, embora tenham apresentado condições de vulnerabilidade, têm uma concentração quase exclusiva desse fenômeno na relação trabalho-renda. Já envolvidos em alguma atividade produtiva – e tendo experiência nessa condução - não apresentam dificuldades na execução dos projetos e, por consequência, dão resultados mais robustos. Já transitando para a inclusão produtiva, fazem da transferência de renda uma possibilidade de fomentar esse processo.

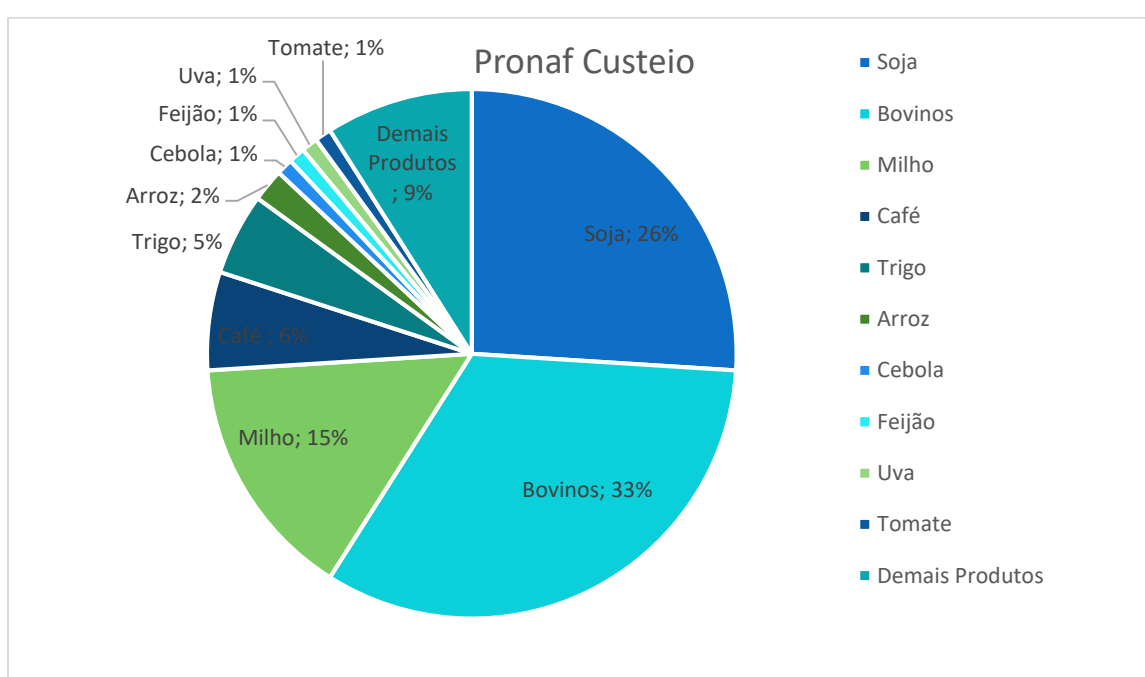
Essa condição heterogênea identificada demonstra que, para além da execução direta, é preciso que o extensionista esteja preparado para identificar e lidar com cada uma das situações. Isso porque, sendo o terceiro grupo muito menos frequente, o trabalho com os dois primeiros agrupamentos pode reforçar erroneamente visões que naturalizam a pobreza, interpretações amparadas na teoria pós-moderna e, atrelam os tímidos resultados observados com a “falta de interesse” dos beneficiários, recorrendo a uma visão de pobreza pautada na renda.

Deste modo, pode-se considerar que o programa caracteriza-se como uma estratégia intersetorial, envolvendo as políticas, PNAS, PNSAN e PNATER, no que refere-se ao combate a pobreza no rural paranaense.

5.4.3 Políticas agrícolas – o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF no Paraná

Segundo relatório do último Plano Safra 2019/2020, do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento o número de valores contratados em Julho/2017 a Maio /2018 o custeio foi de 10 milhões 975 mil , já em Julho/2018 a Maio/2019 o valor foi de 11 milhões e 275 mil reais, já os valores de investimento para as respectivas datas foram de 8 milhões e 94 mil reais e 10 milhões e 68 mil reais.

Gráfico 11 - Pronaf Custeio – (%) Partic. por produto no valor financiado – jul.2018 a mai.2019



Fonte: SICOR/banco Central – Elaboração : CGFAF/DFI/SPA/MAPA
Obs: dados extraídos em 03/06/2019

A partir dos dados podemos observar claramente a concentração de determinados plantios e atividade pecuária, consumindo 47% dos recursos do Pronaf para o cultivo de grãos e 33 % em atividade pecuária. Somente 6% dissolvidos em outras culturas: olericultura, friticultura dentre outras. Isso demonstra uma forte tendência histórica no Brasil em financiar *plantations*, como a soja. Para além da financeirização, o estado organiza programas, projetos e instituições para ampliar as grandes lavouras.

Constatamos então, que mesmo que os agricultores familiares representem mais de 80% dos estabelecimentos agropecuários e terem uma produção expressiva na agropecuária, principalmente os produtos relacionados à cesta básica, por vezes

tem um acesso precário às políticas agrícolas, especialmente ao crédito. O Pronaf atualmente possui inúmeras categorias, divididas em subprogramas segundo quadro abaixo.

Quadro 1: Tipos de Pronaf

Subprogramas	Finalidades
Pronaf Agroindústria	financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas e jurídicas, e a cooperativas para investimento em beneficiamento, armazenagem, processamento e comercialização agrícola, extrativista, artesanal e de produtos florestais; e para apoio à exploração de turismo rural
Pronaf Mulher	financiamento à mulher agricultora integrante de unidade familiar de produção enquadrada no Pronaf, independentemente do estado civil
Pronaf Agroecologia	financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento em sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento
Pronaf ECO:	financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento na utilização de tecnologias de energia renovável, tecnologias ambientais, armazenamento hídrico, pequenos aproveitamentos hidroenergéticos, silvicultura e adoção de práticas conservacionistas e de correção da acidez e fertilidade do solo, visando sua recuperação e melhoramento da capacidade produtiva
Pronaf Mais Alimentos	financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento em sua estrutura de produção e serviços, visando ao aumento de produtividade e à elevação da renda da família. Esta especificação é a mais utilizada no Estado do Paraná
Pronaf Jovem	financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento nas atividades de produção, desde que beneficiários sejam maiores de 16 anos e menores de 29 anos entre outros requisitos
Pronaf Microcrédito (Grupo "B")	financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, que tenham obtido renda bruta familiar de até R\$ 20 mil, nos 12 meses de produção normal que antecederam a solicitação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP)
Pronaf Cotas-Partes	financiamento para integralização de cotas-partes por beneficiários do Pronaf associados a cooperativas de produção rural; e aplicação pela cooperativa em capital de giro, custeio, investimento ou saneamento financeiro.

Fonte: MAPA, 2020

Deste modo, podemos inferir que, há um foco de atuação e financiamento público concentrados em apoiar as políticas de créditos rurais. Há um conjunto de

estratégias, via instituições de estado, inclusive projetos estratégicos de ATER em parceria com multinacionais para fortalecimento do agronegócio e ampliação na produção de commodities em pequenas e médias propriedades rurais.

Conforme dados do último planejamento 2019, do Instituto de Desenvolvimento Rural do Parana – IDR-PR, observamos uma concentração de técnicos em projetos como o denominado “projeto grãos”, que reúne um rol de atividades extensionistas com parceria da Syngenta⁵², fornecendo aos agricultores apenas uma assistência técnica via estado, sobre as *plantations*. Os principais focos de atuação consistem em: orientação de plantio, uso de agrotóxicos, técnica de manejo de solos e pragas daninhas, projeto técnico para financiamento de custeio e investimento para lavoura, uso adequado de maquinário agrícola, que em nosso entendimento, tem muito pouco de extensão rural e muito de uma prática da assistência técnica que remete ao período de modernização conservadora dos anos 1960.

Embora o PRONAF consiste em um marco para a categoria agricultor familiar, não podemos deixar de considerar que acabou por categorizar e fornecer crédito a uma parcela na população que já tinha acesso a terra, com renda, e não famílias empobrecidas que vivem neste território e que portanto, constitui-se uma política agrícola para uma parcela da população que vive no campo.

Essa forma de estrutura de política agrícola via crédito rural, foi profundamente difundida pelas empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural do país, que influenciadas pelas agências internacionais, acreditavam no crédito como uma alternativa fundamental para o desenvolvimento rural, como já discutido no capítulo II.

Apresentamos desta forma, uma discussão sobre a PNATER atual e seus desafios frente ao público multifacetado que se apresenta para esta política pública.

5.4.4 Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Paraná- Uma análise do PAA e PNAE

Para este item, apresentamos uma análise dos dois principais programas que compõem a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Estes, representam a forte ligação entre a política agrária e políticas sociais, justamente pela amplitude dos diversos públicos beneficiários.

⁵² A Syngenta é uma empresa global com a sede na Suíça, especializada em sementes e produtos químicos voltados para o agronegócio. Em 2017, o grupo foi adquirido pela estatal chinesa ChemChina.

O PAA é um programa de segurança alimentar e nutricional instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696/2003, alterado pela Lei nº 12.512/2011 e regulamentado pelo Decreto nº 7.775/2012. O Programa apresenta dois polos de benefícios, o primeiro por que fortalece a Agricultura Familiar, gera emprego, renda e desenvolve a economia local e, o segundo por que promove o acesso aos alimentos e contribui para reduzir a insegurança alimentar e nutricional (INSAN).

Há uma divisão por tipo por modalidade, as informações perpassam as operações nas modalidades: Compra com Doação Simultânea (CDS); Aquisição de Sementes; PAA leite; Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CPR-Estoques); Compra Direta e Compra Institucional. Apresentamos abaixo, os dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) no ano de 2019, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Há uma maior ênfase na modalidade compra direta.

Em níveis nacionais, no ano de 2019, participaram da modalidade CDS, 337 organizações fornecedoras, localizadas em 27 Unidades da Federação. Foram investidos R\$ 32,3 milhões em projetos para a doação de 12 mil toneladas de produtos da agricultura familiar às 350 Unidades Receptoras. Na execução dessa modalidade, houve a participação de 4.792 agricultores familiares. A banana (9%), a mandioca (7%), a abóbora (5%) e a alface (4%) são os produtos com destaque nessa modalidade.

O estado do Paraná, no ano de 2020, obteve R\$ 8 milhões em recursos para operacionalizar o Programa de Aquisição de Alimento (PAA). Este é o maior volume de recursos injetado nos últimos 5 anos, sendo possível contemplar 50 projetos que beneficiam 1.150 agricultores familiares em todo estado. Como já mencionamos em capítulo anterior, mesmo com aumento nos investimentos, nos últimos anos o PAA sofreu queda na questão orçamentária, dificultando a operacionalização deste, nos estados.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. Atende no Brasil a 47 milhões de alunos em 190 mil escolas. No Paraná são mais de 2,4 milhões de alunos, com o aporte de 108 milhões de reais anualmente, para as escolas públicas municipais e estaduais. No Paraná o programa é coordenado e operado pela Secretaria de Estado da Educação e pelas prefeituras municipais, a quem a elaboração das chamadas públicas e definição dos tipos de produtos, quantidade, qualidade e locais de entrega.

O governo federal repassa, a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino. O PNAE é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), e também pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

O PNAE está presente em todos os municípios do estado do Paraná, sendo este um programa amplo que exige dos municípios a organização, via chamadas públicas da merenda escolar. Corresponde ao principal programa de alimentação escolar do Brasil, tendo uma diversidade de produtos, oferta de alimentos saudáveis e, atende a demanda do agricultor.

As chamadas públicas dispensam o processo licitatório, sendo que participam das chamadas associações e cooperativas, ou agricultores via pessoa física que tenham Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) física ou jurídica ativa. Quanto aos critérios de seleção, são beneficiados os agricultores locais, assentados, indígenas, quilombolas, faxinalenses e grupos representativos de mulheres, além a produção orgânica.

No ano de 2020, no Paraná, ocorreu uma diversidade de produtos alimentícios, tendo 16 (dezesesseis) novos produtos, dentre eles: farinhas, frutas vermelhas in natura, grãos, frutas, hortaliças, legumes e tubérculos, batata, temperos, leite, yogurte, panificados, origem animal, complementos, sucos, feijão e arroz.

De um total de 399 municípios, em 2011, tínhamos 192 que recebiam produtos da agricultura familiar e 207 que não recebiam. No ano de 2019 todos os municípios paranaenses, recebem produtos para as escolas advindos da agricultura familiar via PNAE. Outra questão importante é que o PNAE vem priorizando os produtos orgânicos, passando de 0.8% de aquisição orgânica em 2011 para 9,2 % em 2020. Além disso, o estado do Paraná, lançou uma meta, via decreto nº16.751/10 de 2020, que institui alimentação orgânica em todo o sistema estadual de ensino do Paraná. Até 2030 o governo do estado pretende inserir 100% da merenda orgânica na rede de ensino estadual. Atualmente 9% da alimentação é orgânica e mais de 60 % da agricultura familiar.

Os benefícios do programa contemplam alunos, agricultores familiares e desenvolvimento do município, para os alunos por haver uma maior diversificação dos

gêneros utilizados na alimentação escolas, maior consumo de frutas, hortaliças e alimentos produzidos localmente, enriquecimento do aporte de vitaminas e sais minerais na alimentação escolas, incentivo e promoção de hábitos alimentares saudáveis, promoção de alimentação adequada e, conseqüentemente, de um melhor estado nutricional. Para os agricultores, criação de mercado para os seus produtos, valorização da produção de alimentos locais e regionais, incentivo à organização, cooperação dos agricultores, cidadania e valorização dos aspectos sociais, culturais e ambientais. Para o município, fortalecimento da economia local, circulação da riqueza gerada com o programa, novas oportunidades de negócios, dinamização do comércio local, geração de renda e empregos.

Outro aspecto importante que a legislação e o programa trazem, consiste na participação e controle social. Conforme previsto na Lei nº 11.947/2009 que regulamenta a Alimentação Escolar, a constituição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é obrigatória em todos os municípios do Brasil, para fiscalizar os recursos federais destinados à alimentação escolar e garantir as boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos nas instituições de ensino. É composto de representantes da sociedade civil, de trabalhadores da educação, de pais e de alunos. Cabe ao órgão analisar uma série de ações, que incluem desde a produção dos alimentos até a prestação de contas dos gastos.

Os programas PAA e PNAE surgiram para garantir a real efetivação do direito à alimentação saudável e nutricional no país promovendo o acesso das populações em situação de insegurança alimentar. Destacamos que o PAA, consiste em um programa que ao longo dos anos, se comprometeu em alterar a matriz produtiva e de consumo dos beneficiários. Essa proposta recupera e valoriza as diversas formas de agricultura, de produzir alimentos em grande variedade e para alimentar diretamente a população, pois “a modernização da agricultura” imposta nos anos 1960-1970 levou os agricultores a uma vulnerabilidade social uma vez que se viram obrigados a desenvolverem a monocultura e assim esquecerem os valores nutricionais e econômicos de diversos produtos locais.

Deste modo, os programas PAA e PNAE na medida que vão propondo e institucionalizando novas maneiras e paradigmas para a alimentação das populações dentro de uma diversidade de alimentos estão contribuindo para uma melhor condição nutricional das famílias, para a garantia dos hábitos e da cultura local.

A resultante de todo este processo arquitetônico, é justamente a ligação da

agricultura com o compromisso social, ou com as políticas sociais. É exatamente na criação do PAA que se materializa a metamorfose entre a política agrária e as políticas sociais. A função da pequena agricultura é colocada como central na busca pelo combate a fome no país. Os programas, com uma rapidez imensa, adentram todos os estados brasileiros e instituem-se parte fundamental da PNSAN.

5.5 RELAÇÕES E CONTRADIÇÕES ENTRE A POLÍTICA AGRÁRIA, SOCIAL E AGRÍCOLA

Neste item apresentamos as Políticas Públicas que são voltadas para o público da agricultura familiar no Brasil e que, em nossa análise fazem parte de um sistema de proteção social amplo. Deste modo, lançamos nossa análise referente a a Política Nacional de Assistência Social, Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, contradições entre as Políticas Agrárias e Agrícolas, enfatizando seus desdobramentos em programas sociais, programas de crédito, programas ligados a segurança alimentar e nutricional, programas e projetos da assistência técnica e extensão rural e programas de regularização fundiária, das respectivas políticas que de maneira direta estão ligados à população do campo e, deste modo compõem o sistema de proteção social para população rural ampliado.

Assim, realizamos um levantamento documental com análise de fontes como legislações, decretos, planos de governo, relatórios das políticas, cartas de presidentes, jornais e documentos oficiais publicados na página oficial do governo federal, estabelecendo um panorama geral de dados sobre os eixos temáticos.

Diante deste panorama, surgem diversas políticas públicas de atendimento a população do campo, as políticas de “desenvolvimento rural”, com a máxima de promover o desenvolvimento econômico como prioridade, e de atender, a partir de políticas compensatórias, parcela da população que reside no campo em situação de vulnerabilidade social.

Há portanto, uma divisão das políticas para este segmento que perpassa uma série de programas ligados, respectivamente a cada política pública que serão apresentados abaixo. Iniciamos pela PNAS e sua relação com a população do campo. Seguimos na discussão apresentando o PRONAF enquanto principal política agrícola de crédito do país. Em seguida, as contingências históricas da criação da PNATER e os seus desafios atuais de trabalho com a população do campo. A discussão da

PNSAN é apresentada em seguida e trás aportes teóricos importantes sobre o direito humano a alimentação adequada (DHAA) e suas relações com a população do campo. Por fim, apresentamos uma discussão sobre este misto de políticas públicas sociais que se intensificam no cenário agrário brasileiro trazendo como exemplo o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como transversal no tocante a transversalidade de políticas públicas.

Os anos de 1980 constitui-se em um período de grandes transformações econômicas e sociais, tendo como pilares o aprofundamento de um processo de urbanização caótica e a modernização econômica. A partir da constituição de 1988, “o Estado redimensiona suas funções, desempenhando um papel essencial na promoção de políticas de proteção social” (SILVA E SILVA; YAZBEK, 2012, p.12). Há, até esse momento, um padrão brasileiro de desenvolvimento capitalista marcado pelo acesso precário a terra e ao trabalho, elementos centrais da questão social.

Em meio a abertura democrática promovida pela constituição de 1988, o PRONAF foi criado marcando o reconhecimento do Estado brasileiro à importância econômica e social da agricultura familiar. Resultado da negociação de ideias e de interesses e do próprio ambiente institucional onde se encontra inserido (AQUINO; SCHNEIDER, 2010; BASTOS, 2006), o PRONAF apresenta um referencial de política pública produtivista.

Como evidenciamos a partir dos dados de financiamento do último Pronaf, este Programa tem sido apropriado principalmente por agricultores familiares mais capitalizados, geralmente localizados na Região Sul do Brasil, e, não raro, os recursos têm sido aplicados em produtos típicos das cadeias agroindustriais do país que são bastante competitivas no mercado internacional (AQUINO; SCHNEIDER, 2010; MATTEI, 2006; KAGEYAMA, 2003; NEUMAN; FERREIRA, 2002).

Por sua vez, o PAA foi construído em um contexto marcado pelo debate da fome e da segurança alimentar e nutricional. Conforme discutido nos capítulos anteriores, um reaquecimento do ponto de vista político, trouxe novas ideias ao rol de políticas públicas, e com elas novas concepções sobre segurança alimentar e nutricional, agroecologia, produção orgânica e agricultura familiar.

O PAA foi o programa que teve como papel aproximar ainda mais as políticas agrária da política social, justamente pelo seu propósito dual de tornar os agricultores corresponsáveis pelo combate a fome no país, realizando a compra direta de produtos para atender as demandas advindas do público de políticas sociais. Diferente do

Pronaf, o programa não possui um alto grau de financiamentos de lavoura temporárias, a maioria dos agricultores se enquadram no grupo b e c, o qual discutimos anteriormente.

Desde a década de 1990, a agricultura familiar vem ganhando maior espaço no âmbito das políticas públicas. Entretanto, ressaltamos que existe uma dualidade na trajetória da participação da construção de políticas públicas, programas voltados a este público. A agricultura familiar que obteve conquistas significativas do ponto de vista do acesso ao crédito rural não corresponde a mesma agricultura familiar que ganhou espaço nos espaços democráticos de debate dos anos 2000 com a inserção de políticas de segurança alimentar e nutricional, combate a fome e a pobreza. É preciso deixar claro que há dois marcos legais, um o pronaf que está muito mais ligado aos agricultores capitalizados e, o outro o PAA que associa-se muito mais a públicos vulneráveis socialmente, comunidades tradicionais etc...

Esta análise nos mostra uma ruptura entre as políticas agrícolas e agrárias e uma forte aproximação da política agrária com os temas de interesse social. O próprio movimento e criação dos Ministérios nos anos 2000 a 2010 comprovam esta proximidade de interesses. Dito isto, fica evidenciado o distanciamento de interesses entre os próprios públicos que coexistem no território rural, um voltado a uma agricultura de produção de *commodities* e o outro de alimentação para abastecer camadas populares através de programas socioassistenciais.

Importa observar, que o processo de descentralização do SUAS, estava sendo idealizado antes mesmo da criação das normativas. Um traço comum era os municípios implantarem os equipamentos de CRAS com a compreensão de que, a abrangência de cobertura dos serviços deveria corresponder à totalidade do território municipal. No entanto, os dados apresentados neste capítulo, apontaram para uma baixa existência de equipamentos no Paraná que possuam ampla abrangência territorial.

Sabendo que o SUAS, de maneira geral, vem contribuindo decisivamente para a aproximação da política de assistência social com o cotidiano da vida do usuários, e, sobretudo que o CRAS apresenta-se como referência concreta da comunidade, destacamos a importância desses equipamentos no populoso rural paranaense.

Na esteira desse debate, consideramos a territorialização um dos eixos estruturantes do Suas, especialmente enquanto estratégia político-administrativo para os processos de implantação dos Cras junto aos territórios mais vulneráveis, além de

ser elemento central na organização de sistemas de informação e monitoramento georreferenciados (COUTO *et al*, 2014).

Entretanto, a disposição dos equipamentos existentes no estado e as formas de atendimento a população rural, negam a perspectiva que afirma que o território apresenta-se como uma categoria da realidade concreta, que guarda em si muitas potencialidades “no sentido da mudança de compreensão da realidade por parte dos agentes públicos, bem como para o aprofundamento da democratização do acesso ao conjunto dos serviços e políticas públicas à população usuária” (COUTO *et al*, 2014, p. 244)

Em pesquisa realizada sobre a implantação e implementação do Suas no Paraná, Couto *et al* (2014), obtiveram respostas de gestores e técnicos que fizeram parte deste processo. Ao reafirmar a importância do conceito de território para as políticas públicas, em especial para o Cras, enquanto categoria desta realidade concreta, coloca-nos alguns questionamentos. Se a aproximação implatação de Cras em territórios vulneráveis favorece a compreensão da realidade por parte dos técnicos e, possibilitam acesso facilitado as famílias, os territórios rurais que recebem visitas esporádicas dos técnicos, não possuem em seu território um equipamento próximo, portanto, possuem uma maior (des) proteção social em relação a todos os serviços prestados pelo equipamento?

Se o território usado é concebido como lugar em que se materializam todas as ações, poderes, fraquezas, forças, paixões, enfim o contexto espacial em que a história do homem se realiza a partir das manifestações de sua existência. (SANTOS, 1997, p.14), “o território é o fundamento do trabalho; o lugar da resistência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida”, a não aproximação dos técnicos sociais das condições de vida materiais desta população, pode promover um estranhamento e, afastamento da compreensão da realidade concreta. Isto se torna um problema do ponto de vista da garantia de direitos, já que o não estar ali, impossibilita contato direto com a realidade, dificultando a leitura da totalidade e da garantia de espaços de concretização das reivindicações e direitos sociais dos usuários da política que ali vivem. Certamente, fica evidente que esta problemática está longe de ser resolvida em territórios rurais paranaenses pelos dados apresentados neste estudo.

Os números elevados de população rural no estado do Paraná, “exige estar atento para as peculiaridades existentes nesses territórios e criar estratégias para o atendimento da população com menos acesso tais como comunidades quilombolas,

os ribeirinhos, os acampamentos dos sem-terra, os indígenas” (COUTO et al, 2014, p.249).

Revela-se assim, que a realidade das 4 regiões apresentadas neste trabalho, não contemplam equipamentos implantados nas localidades rurais. Há um movimento claro em reconhecer, por parte de gestores, a necessidade de atendimento sem distinção entre urbano e rural, mas que ficam travados, normalmente por questões orçamentárias, pela falta de equipes profissionais dentre outros fatores, levando portanto, a uma maior (des) proteção social destes públicos.

Do ponto de vista da legalidade, o próprio Suas prevê garantir os direitos de todos ao acesso à rede de serviços socioassistenciais, considerando as realidades dos diferentes municípios brasileiros e os diversos fenômenos que se expressam na realidade rural paranaense.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estamos vivendo um tempo de travessias necessárias, em que as políticas públicas passem de meros textos para compreender e adentrar os contextos da vida cotidiana, de que documentos, políticas e leis passem a acompanhar o mesmo ritmo de evolução da sociedade, que o tempo presente sirva de referência para a construção do tempo futuro. Temos mais texto e menos contexto, tornando-se um grande problema, uma vez que os contextos (ou seja, a realidade) precisa se adequar ao texto (sejam de leis, programas). O grande problema das políticas, dos programas e dos projetos é que eles partem deles mesmos e não da realidade do lugar. Então, olha-se primeiro para os textos e depois tenta-se fazer que os contextos, o chão, os territórios, se adaptem a estes textos, temos políticas, programas extremamente fechados que são muito herméticos em relação a dinâmica da realidade, as diversidades dos territórios, as diversidades sócio culturais que existem não somente no Paraná, mas também no Brasil.

As políticas sociais no Brasil, muito embora tenham seus belos textos, percebemos ainda a fragilidade das práticas intersetoriais dos programas e também

da interação das políticas públicas, como por exemplo da temática da pobreza e da insegurança alimentar da população brasileira seu pauta central das discussões de todo cabedal de políticas públicas, somando a isso, os modelos de gestão com pouco financiamento em políticas públicas de SAN, política agrária e social.

A relação histórica entre os governos e a elite agrária brasileira permite conservar velhos padrões estruturais, que, no contexto atual, assumem uma nova roupagem com traços neoliberais dos anos 2000. Esse padrão preserva intacta a hierarquia social e econômica excludente, que permite em um mesmo território, coexistirem, de um lado grandes latifundiários que detêm a riqueza em abundância e, de outro grande contingente de famílias vivendo na pobreza extrema.

O debate sobre as políticas públicas e o território rural, necessita antes de tudo, retornarmos aos aspectos históricos que deram origem a sociedade agrária brasileira e as conseqüentes relações sociais que dali surgiram, por isso, é interessante a percepção do socialmente construído e não estático, das mudanças ocorridas ao longo da história agrária. Esse é um primeiro desafio para os profissionais que atuam nessa realidade rural. Para tanto, determinados fenômenos têm expressão diferenciada a depender dos contextos onde eles ocorrem, o território rural exige uma análise específica se quisermos continuar a trabalhar com a perspectiva de proteção social nas políticas públicas.

As tendências das políticas públicas no âmbito dos territórios rurais se mostram incapazes de resolver questões estruturais do ponto de vista da produção dos diversos segmentos sociais que ali estão presentes. Desse modo, na ausência de projetos estruturantes, resta aos segmentos excluídos se inserirem em programas de cunho social, ligados às diversas políticas sociais existentes, como alternativas de uma falácia, alicerçada na terminologia de “inclusão social”, que de inclusiva tem muito pouco.

Para a população em situação de pobreza no campo, às mesmas alternativas acresce-se o termo “produtiva” (inclusão social produtiva), impondo uma relação com a terra, com a produção agrícola, que, por inúmeras vezes, não condiz com a realidade dessa população vulnerável, que, muitas vezes, não tem acesso a renda mínima, terra, emprego, financiamento rural, escolaridade e especialização sobre os processos de plantio. Resta-lhe, então, como característica fundamental, a venda da força de trabalho para segmentos industriais que atuam sobre a realidade no campo, as chamadas empresas rurais fundamentadas pela lógica do agronegócio.

Concluimos, portanto, que em território rural paranaense coexistem, pelos menos três grandes grupos, sendo: a) o agricultor tradicional capitalizados, b) um misto de agricultores familiares com presença forte de públicos especiais, como ribeirinhos, assentados da reforma agrária, quilombolas, faxinalenses e comunidades tradicionais, que são os fornecedores dos programas, PAA e PNAE, e, c) pessoas que residem no campo mas não possuem acesso a terra e crédito rural, vendendo sua força de trabalho para empreendimentos rurais. São famílias inseridas em programas sociais, ligados a PNAS.

A onda neoliberal nos anos 90 levaram o país a remodelar as políticas públicas, sendo a política agrária a que mais se alterou ao longo dos anos 2000. Inferimos, então, que esse novo padrão de políticas ligadas ao combate a pobreza e a fome, deram novo rumo a política agrária levando a essa metamorfose em política social. Os temas agrário e social se aproximaram no debate tanto de senso comum, do teórico, quanto da legislação brasileira. As políticas de assistência social e de segurança alimentar e nutricional passaram, ao nosso olhar, a compôr um sistema de proteção social ampliado, para além do tripé da seguridade social, como se a segurança alimentar ganhasse destaque no debate das políticas públicas. Consideramos essa interrelação entre as políticas um aspecto positivo na evolução da proteção social no Brasil, já que atingiu de maneira ampla população rural e urbana. Os programas instituídos a partir dessa relação integram ainda mais populações rurais de urbanas, garantindo a ampliação da segurança alimentar e por outro lado da produção de alimentos via agricultores familiares de grupos, que até então, estavam desassistidos de outros programas, como por exemplo, do PRONAF.

Por outro lado, ao analisarmos a estrutura e o funcionamento dos projetos específicos para a população do campo, percebemos uma ausência de política agrária forte, com programas estruturados no estado do Paraná e, sobretudo, uma tendência a programas de renda mínima a famílias em situação de vulnerabilidade social interligados a ações específicas da política nacional de assistência social, como se delegasse às políticas sociais a resolver o problema fundiário desigual.

Defendemos, portanto, que há uma tendência nas políticas públicas em delegar à política social o papel de solucionar a situação de empobrecimento da população do campo, decorrente de um processo muito mais complexo e estrutural das próprias estruturas impostas pelo capitalismo e da concentração agrária. Nesse sentido, o que se apresenta é uma metamorfose das políticas agrárias em política

social, separando ainda mais a política agrária da agrícola.

Esse modelo neoliberal, adotado no Brasil e países da América Latina, surge com o propósito de investir em diversas áreas, como educação, saúde, assistência social, por meio de reformas políticas, estabelecendo, contudo, uma regra rígida e intencional: não mexer no padrão fundiário e distribuição de terras.

Olhamos primeiro para os textos e depois tentamos fazer que os contextos, chão, os territórios, se adaptem ao texto, temos políticas, programas extremamente fechadas que são muito herméticas em relação a dinâmica da realidade, as diversidades dos territórios, as diversidades sócio culturais que existem não somente no Paraná, mas também no Brasil.

Apesar dos avanços significativos promovidos pelas políticas de combate a fome, o território rural do ponto de vista do tripé da seguridade social ainda apresenta traços de desproteção social. Ao analisarmos os dados do Programa Família Paranaense, verificamos uma lacuna no que refere-se ao atendimento direto a nível de proteção social básica à população rural. Entendendo os CRAS como porta de entrada ao acesso a direitos sociais, a ausência destes em territórios rurais vulneráveis nos levam a um posicionamento firme de que, há essa desproteção e falta de estratégias de ampliação no acesso às diversas políticas, inclusive de programas estruturados que tenham foco na ligação entre PNSAN e PNAS.

Desta forma, o território é uma construção histórica e, portanto social, e possui tanto uma dimensão subjetiva quanto objetiva. Trata-se de uma perspectiva mais totalizante e integradora de território, sendo o espaço o campo integrador da manifestação do poder e suas múltiplas esferas (econômica, política, social e cultural). É no território que se organiza a materialização da vida social. A materialização da vida baseia-se na sociedade, natureza, tempo, totalidade, modo de produção, formação econômica e social, técnica e divisão do trabalho, ou seja, o espaço concreto da atividade humana, a condição existencial do cotidiano. Não obstante, os indivíduos são constituintes dos cenários sociais em que passam suas vidas cotidianas.

Se partirmos desta lógica, e pensarmos que as quatro regiões estudadas nesta pesquisa, possuem altos índices de população rural, podemos concluir que não possuir espaços instalados nestes territórios levam a uma fragilidade na efetividade dos programas ligados a proteção social básica. A produção das desigualdades resulta em vulnerabilidade que definida como um risco social caracteriza-se pela precariedade (ou ausência) de serviços coletivos e de investimentos públicos em

infraestruturas que, desse modo, provocam a desproteção social das comunidades mais carentes.

É preciso se atentar para uma análise da fração espacial em que a política será implementada, desde o seu substrato físico até os atores sociais que nele (re) constroem diariamente seus territórios, exercendo relações de poder, gestão e identidade. O território, alvo de uma referida política é permeado por redes, conexões, movimentos, fluidez, enfim toda uma dinâmica das relações humanas em suas variadas dimensões que precisam ser levadas em consideração, inclusive as particularidades rurais. Isto vai mostrando o quanto existe um descompasso entre as dinâmicas das políticas públicas e, o quanto estas dinâmicas esta forma de fazer políticas públicas, destrói sociabilidades, histórias, destrói passados e futuros, num presente extremamente sem referência. O maior desafio que temos quando falamos de políticas públicas e território é a própria dimensão e o próprio modelo de desigualdade que marcam o nosso país.

Ainda o que visualizamos é que, muitas famílias estão dependentes de cestas básicas (benefícios eventuais) e que, consomem alimentos advindos da agricultura familiar apenas em ambiente escolar, ou seja, apenas as crianças e adolescentes em idade escolar e/ou adultos que frequentam a Educação de Jovens e Adultos. Não há no Paraná, por exemplo, iniciativas que contemplem cestas solidárias com produtos da agricultura familiar para famílias vulneráveis socialmente, ainda que no último ano, devido a pandemia da COVID19, iniciativas discretas surgiram.

Seguindo com a análise da desproteção via tripé da seguridade social, os fenômenos expressos no campo levaram a população a se submeterem ao trabalho informal, sem registro e sem benefícios previdenciários, o que leva às famílias a cada vez mais se tornarem dependentes da PNAS. Daí, a importância de definirmos bem os grupos existentes em território rural, aquele primeiro grupo, dos agricultores capitalizados, como contribuem para a previdência, via notas de produtor rural, acessam os direitos previdenciários enquanto segurados especiais, ainda os agricultores do segundo grupo, também possuem este acesso e não acessam, em sua maioria os bancos de dados da PNAS. Já o terceiro grupo, salvo alguns arranjos com os patrões, acessam apenas a PNAS e seus diversos programas e não tem acesso a previdência social.

É exatamente nestes dois últimos grupos que ocorre uma relação proporcionada pela PNSAN, em que se diluem programas de combate à pobreza e

programas sociais que buscam a ascensão dos últimos ao segundo grupo. Portanto, a extinção do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, por exemplo, expressa não somente questões burocráticas do ponto de vista da gestão, mas representa, sobretudo, a desarticulação de uma temática construída desde anos 90 até a criação de programas específicos, como PAA, que possui muito mais uma função social do que econômica perante a população pobre residente no rural. A nossa análise permite, afirmarmos que a articulação entre estas políticas significou para o Brasil um projeto audacioso, que caracterizou-se como um enfretamento direto via ministérios federais, tendo de um lado um ministério próprio da agricultura, abastecimento e pecuária e, de outro ministério e secretarias próprias para discutir temas agrários e sociais articulados.

Ainda sobre esta desproteção, os programas que compõem este sistema amplo de proteção social, ligados a PNSAN, vêm sofrendo cortes orçamentários imensos, dificultando a operacionalização nos diversos municípios do país. Ao cortar orçamentos destes programas, o segundo grupo de agricultores existentes no rural acaba, por vezes a migrar para o terceiro grupo levando a ampliação dos bancos de dados de programas sociais. Os dados do PRONAF, apresentados nesta pesquisa, nos mostram que no Estado do Paraná, o que se financia é, quase que exclusivamente a produção de grãos e *commodities*, reforçando ainda mais, nossa ideia de que este segundo grupo beneficia-se apenas de programas de compra direta.

Ao realizar um diagnóstico social da realidade paranaense, podemos assertivamente, afirmar que a estrutura da PNAS via proteção social básica, está comprometida em relação ao alcance dos direitos sociais para a população rural. Os dados coletados apontam para uma ausência de equipamentos em território rural. Ainda que algumas regiões estudadas possuam equipes de atendimento específicas, não apresentam estratégias a nível estadual de se trabalhar com fenômenos sociais particulares desta realidade. Mesmo que, alguns programas sociais sejam elaborados para a população rural, as estratégias regionais, possuem pouca articulação e capacitação profissional para atendimento a demandas rurais. De fato, o que acontece é delegar a outras políticas e instituições a operacionalização de programas ligados a política de assistência social. Esse delegar, acaba acarretando em distorções da compreensão da própria PNAS e do conceito de pobreza e do trabalho com populações vulneráveis socialmente, levando ao retorno de concepções de pobreza que culpabilizam a população por esta situação.

Outro agravante, consiste na ausência de programas e projetos que discutam a categoria trabalho com as populações rurais, já que estas relações, são diferentes da concepção de trabalho urbano, ficando apenas a nível de orientações previdenciárias e encaminhamentos a benefícios eventuais. Não há estratégias amplas de trabalho com grupos relacionados a trabalho informal, direitos sociais e previdenciários, riscos ambientais, trabalho rural e fatores de risco associados ao uso de agrotóxicos, segurança e saúde do trabalhador rural. Ainda que alguns destes temas correspondam a política de saúde, não há articulações necessárias para formação e capacitação específica elaborada para população rural.

A centralidade desta questão trabalho é importante, sendo que o desmonte do trabalho na produção agrícola constitui um dos pilares centrais da reestruturação produtiva, pautada na ideia de que a legislação rígida, diminui as oportunidades de trabalho assalariado no campo. Temos portanto, a substituição do trabalho direto na agricultura pelo incremento tecnológico, que não significa o desaparecimento direto do trabalho, mas favorece a recriação de velhas formas sociais como o trabalho escravo, e a criação de novas formas sociais de trabalho no contexto deste século. O desemprego surge em versão similar ao que ocorre no mundo de trabalho industrial, e como consequência, inserem-se em programas sociais.

Por fim, consideramos que existem tendências na reconstrução do modelo de políticas públicas no Brasil ao longo dos anos 90 e anos 2000 que, possibilitaram aos pequenos agricultores um acesso mínimo a programas ligados a PNSAN. Essas tendências do padrão de desenvolvimento agrícola e agrário, indicam novas roupagens de velhos temas que compõem o território rural. Há uma íntima relação entre o governo brasileiro em consonância com organismos internacionais em tendencialmente aproximar os temas sociais e agrários, incorporando reconfigurações no padrão de desenvolvimento rural.

O processo de reforma agrária com pouca terra (LUSTOSA, 2012) configura-se, nas entrelinhas uma divisão ainda maior entre os agricultores capitalizados e os outros grupos já citados. Essas reconfigurações favorecem ainda mais os investimentos para o agronegócio e da grande agricultura para exportação, em grandes áreas de terras com financiamentos públicos, consolidando o processo já instaurado de modernização conservadora da agricultura.

Conservam-se, neste processo, o grande latifúndio e a propriedade de terras nas mãos de poucos, sendo que a estrutura fundiária não sofre alterações

significativas, já que a terra continua enquanto reserva de valor sedimentando uma estrutura histórica do capitalismo agrário brasileiro.

Daí, reforçamos nossa hipótese de que, além das desproteções já citadas, a pequena agricultura familiar enfrenta dificuldades por que do ponto de vista do acesso a terra, sobrevive de políticas residuais, focalizadas e pontuais. Portanto, não possuem ajuda sistemática dos governos, enquanto regularizações de terras, acesso a crédito, assistência técnica, insumos agrícolas. A nossa compreensão, acena para uma convivência entre a agricultura desenvolvida, as médias e as pequenas, as quais poderiam se desenvolver em uma perspectiva de complementaridade de suas ações, cabendo a primeiras abastecer grandes centros e as demais centros menores. Isto só se efetivaria via forte investimento público via PRONAF , PAA e PNAE, entretanto, verificamos que os financiamentos nestes programas últimos, estão diminuindo nos últimos 5 anos.

Em suma, o padrão de reforma agrária atual reedita o conservadorismo e tem um compromisso primordial, à proteção à propriedade privada da terra, essa proteção da propriedade constitui a essência da perpetuação da sociedade agrária burguesa.

Os novos programas, que metamorfoseiam a política agrária compõem as transformações do capitalismo contemporâneo e respondem as imposições da nova divisão internacional do trabalho sendo que, os fenômenos sociais rurais são produto da sociedade moderna e das complexidades das relações capital, trabalho, terra, e afetam as formas de regulação de todos os setores da vida social, inclusive o rural.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rosemeire Aparecida; PAULILO, Eliane Tomiasi . Fundamentos teóricos para o entendimento da questão agrária: breves considerações . **Geografia**, Londrina, v. 9, n. 2, p. 113-127, jul./dez. 2000

ALMEIDA.D.M.F. **Proteção Social Não Contributiva No Brasil e Uruguai - Estratégias De Resistência Aos Ditames Dos Organismos Multilaterais**. 2018. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina/PR, 2018.

ALMEIDA, J. Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento rural sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: UFRGS, 1997. p. 33-45.

ALVARENGA, M. S. **Risco e vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social**. 2012. Dissertação (Mestrado em Política Social). Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

AMARAL JUNIOR, José Carlos do. **Economia Doméstica: adaptação, transformação ou extinção?** 2. ed. São Paulo: PerSe, 2016.

AMARAL JUNIOR, J. C. Questões teórico-metodológicas para o “trabalho social” na extensão rural: desafios para economistas domésticos e assistentes sociais. **Oikos: Família E Sociedade Em Debate**, 30(2), 2019. 262-283. <https://doi.org/10.31423/oikos.v30i2.9302>

AMARAL JÚNIOR, J.C. Renda agricultor familiar questões para o trabalho com famílias em vulnerabilidade social. In: **Questão Rural, Boletim informativo regional de Irati**, v.1. 2020.

AMIN, Samir. O capitalismo e a renda fundiária. In: AMIN, S. e VERGOPOULOS, K. (Org.). **A questão agrária e o capitalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 9-40.

BARROS, José D’Assunção. A revisão bibliográfica: uma dimensão fundamental para o planejamento da pesquisa. **Instrumento**. Juiz de Fora, v. 11, n. 2, 2009

BEHRING, E.R e BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e história**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007 (biblioteca básica do serviço social; v. 2).

BRASIL, MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Orientações Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF** Vol. 1. Brasília: SNAS/SUAS, 2012. CNA- Conselho Nacional de Assistência Social –. Resolução CIT nº 6, de 31 de Agosto de 2011, Brasil.

BERNARDO, João. **Economia dos Conflitos sociais**. São Paulo: CORTEZ, 1991.

BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa-preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 2003.

Caldart, Roseli Salete *et al* (org.) **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

CALVO, Pilar. **La Primera Internacional** – Tomo I. Madrid: Editorial Fundamentos, 1977.

CARNEIRO, P. A. S. A unidade de produção familiar e os enfoques teóricos clássicos / the unit of family production and the classic theoretical discussions. **CAMPO-TERRITÓRIO: REVISTA DE GEOGRAFIA AGRÁRIA**, v. 4, n. 8, 9 set. 2009.

CARDOSO, Aspásia de Alcântara. A Questão agrária: **crise e reformas de base** (1930-1964). IN FAUSTO, Boris ((org). **História Geral da Civilização Brasileira** . III O Brasil Republicano. 3. Sociedade e política (1930-1964.) Rio de Janeiro: Ed. BERTRAND BRASIL S.A. 1991

CARDOSO, C.F.S. **A “brecha camponesa” no Brasil: realidades, interpretações e polêmicas**. SP. Braziliense. 1987.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social** - uma crônica do salário. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 2005. 611 p

CASTEL, Robert. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade a “desfiliação”. **CADERNO CRH, Salvador**, n. 26/27, p. 19-40, jan./dez. 1997. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18664/12038> Acesso em: 10 jan. 2019.

CASTRO, A. M. (Org.) **Fome: Tema Proibido**. Rio de Janeiro: Vozes, 1984

CHAYANOV, Alexander V.. Sobre a teoria dos sistemas econômicos não capitalistas. In: GRAZIANO DA SILVA, José; STOLCKE, Verena (Org.). **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1981, p.134-163.

COLLETTI, L. Introdução à Seção Terceira do Livro III d'O Capital. In. COLLETTI, L. **El marxismo y el "derrumbe" del capitalismo**. México: Siglo XXI Editores, 1978, p.49 – 57.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

DELGADO, Guilherme C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados**. São Paulo: USP, 2001. p. 157-172.

DIAS, Maria Odila Leite da Silva. A interiorização da metrópole. In: **A interiorização da metrópole e outros estudos**. 2. ed. São Paulo: Alameda, 2009.

DRAIBE, Sônia M. **Novas formas de política social**. 1996 . (Mimeo).

EHLERS, Eduardo. **Agricultura Sustentável: Origens e perspectivas de um novo paradigma**. São Paulo: Livros da Terra, 1996. 178p.

ESCURRA, Maria Fernanda. **Pobreza no capitalismo: elementos para análise crítica com base na teoria valor-trabalho de Marx**. 2015. 226 f. Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social.

FELÍCIO, M. J. Os camponeses, os agricultores familiares: paradigmas em questão. **Geografia** - v. 15, n. 1, jan./jun. 2006 – Universidade Estadual de Londrina, Departamento de Geociências

FONSECA, Maria Teresa Lousa. **A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital**. São Paulo: Edições Loyola, 1985.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34a Edição. São Paulo: Cia das Letras, 2013.

PRADO JR., Caio. **História Econômica do Brasil**. 43 ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

SILVA, Sérgio. **Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil**. 5a Edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1981.

GARCIA JR, A. R., de Heredia, B. M. A., & Garcia, M. F. Campesinato e “plantation” no nordeste. **Anuário Antropológico**, 3(1), 267-287, 2018. Recuperado de <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6059>

GIL. A.C. **Métodos e Técnicas de Pesquisas Social**. São Paulo.: Ed. Atlas, sexta edição, 2008.

GIDDENS, **A Sociologia**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980**. São Paulo: HUCITEC, 1997, p.141-225.

GÓMEZ M. J. R. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre o desenvolvimento territorial rural**. 2006. 434 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP, Presidente Prudente, 2006.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981

GRACIANO DA SILVA. Do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: ____ **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: UNICAMP /IE, 1996. p.1-40.

GRISA, C; SCHNEIDER. S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural** vol.52 supl.1 Brasília 2014.

GORENDER, Jacob. A forma plantagem de organização da produção escravista. In: HEINIG, Klaus. Principales enfoques sobre la economia campesina. **Revista de La CEPAL, Chile**, n. 16, p. 115-142, abr. 1982.

GORENDER, Jacob. A forma plantagem de organização da produção escravista. In: STEDILE, João Pedro (org). **A Questão Agrária no Brasil: o debate na esquerda - 1960-1980**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

HOBBSAWM E. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. Companhia das Letras, São Paulo. 2005

IBC-GERCA. **Geadas em cafezais: efeitos, recuperação e condução dos cafeeiros**. Rio de Janeiro: IBC, 1979, p. 6

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2003

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 2001

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**, 3ª edição. São Paulo: Editora Cortez, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. O novo ecletismo na política social brasileira: entre o risco social e a luta por direitos. XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, **Anais [...]**. 2010.

JACCOUD, Luciana. **Pauvreté, démocratie et protection sociale au Brésil**. Tese de Doutorado. Paris: EHESS, 2002.

JORNAL GAZETA DO POVO. "**Censo agropecuário indica os setores em que o Paraná se destaca nacionalmente**". 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/censo-agropecuario-2017-numeros-parana/>. Acesso em 18 de março de 2020.

KLANOVICZ, J; MORES, Lucas. A Sojização da Agricultura Moderna no Paraná, Brasil: Uma questão de história ambiental . **Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science**. In: <http://revistas.unievangelica.edu.br/index.php/fronteiras/> v.6, n.2, mai.-ago. 2017;p. 240-263.

KLANOVICZ, Jó; Arruda, Gilmar; Carvalho, Ely Bergo (orgs). História ambiental no

sul do Brasil: apropriações domundo natural. **HALAC**. Belo Horizonte, volumen II, numero 1, setiembre 2012 – febrero 2013, p. 93-96. São Paulo: Alameda, 2012. 256 p.

KRAEMER, Luciane. A Assistência Social e a População Rural na Região da Produção do RS: **A (In)visibilidade como Condicionante da Garantia de Acesso**. Dissertação de Mestrado apresentada no PPGSS da PUCRS – Porto Alegre. 2006.

KOGA, D. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

KOGA, D. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serviço Social em Revista**. Londrina. 2011. Disponível em: [file:///C:/Users/Alef/Downloads/17972-79037-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Alef/Downloads/17972-79037-1-PB%20(1).pdf) acesso em 16 de abril de 2019

KAGEYAMA, Ângela. **Mundanças no trabalho rural no Brasil**. Revista Agricultura (SP), v.51, n2, p.71-84, jul./dez.2004.

KAUTSKY, Karl. **A questão agrária**. 3. ed. São Paulo: Proposta Editorial, 1985.

LÊNIN. Vladimir Ilyich. **Relatório sobre a Questão Agrária**. Obras Escolhidas em Três Tomos, 1917, tomo 2, pág: 82 a 85. Edições Avante - Lisboa, Edições Progresso – Moscovo disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1917/05/11.htm>. Acesso em: 04 de janeiro de 2020.

LÊNIN, V. I. **O Desenvolvimento do capitalismo na Rússia**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. 402 p.

LE GOFF, Jacques. Documento/monumento, In:_____ **Historia e memória**. Tradução: Irene Ferreira, Bernardo Leitão, Suzana Ferreira Borges. Campinas, SP: UNICAMP, 1990

LUSA. Mailiz Garibotti. **O serviço social e as lutas sociais no campo**: pensando nos movimentos sociais a partir das relações de gênero e da conquista de direitos. Cbcis, 2012.

LUSTOSA, Maria das Graças Osório Pereira. **Reforma Agrária à Brasileira**: política social e pobreza. São Paulo: Cortez, 2012.

MARAFON, G. J. Industrialização da Agricultura e Formação do Complexo Agroindustrial no Brasil. Nº 03, Rio de Janeiro: **Geo UERJ**, 1998, p.7-21.

MARTINE, G. e GARCIA, R. (orgs.). **Os impactos sociais da modernização agrícola**. São Paulo: Caetés, 1987.

MARTINS, José de Souza. **A Militarização da Questão Agrária no Brasil**. Petrópolis: VOZES, 1984

MARTINS, José de Souza. **Introdução Crítica à Sociologia Rural**. 2ª Ed. São Paulo : HUCITEC. 1994

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MARTINS, José de Souza. **Sociedade vista do abismo** – Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da Terra**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2013.

MANN S.A.; DICKINSON, J. M. Obstáculos ao desenvolvimento da agricultura capitalista. **IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1. p. 6- 25, 1987.

MARX, K. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K. **O capital** . Livro III. Paris, Ed. Sociales. 1974.

MARX, K. *Nacionalização da terra*. In: **Obras Escolhidas**, Tomo II. Lisboa: Edições Avante, 1983.

MARX, K. O Capital: crítica da economia política. In. **O processo de produção do capital**. Tradução Rubens Enderle. Livro I. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX. Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 10a. Ed., São Paulo: Global, 2006 [1848])

MATOS, P.F; PESSÔA, V.L.S. A Modernização Da Agricultura No Brasil E Os Novos Usos Do Território. **Geo UERJ** - Ano 13, nº. 22, v. 2, 2º semestre de 2011 p. 290-322 - ISSN 1981-9021 <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj>

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Reforma agrária no Brasil**: história e atualidade da luta por terra. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2003.

MENDONÇA, M. R. **A urdidura espacial do capital e do trabalho no cerrado do Sudeste goiano**. 2004. 448 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP, Presidente Prudente.

MÉSZÁROS, I. **Para Além do Capital**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. - 1.ed. revista. - São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYIO, Maria Cecília de S. **O desafio do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. 2.ed.São Paulo / Rio de Janeiro: Hucitec, 1993.

MINC, Carlos. **A Reconquista da terra**: Estatuto da Terra, lutas no campo e reforma agrária. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1985.

MOSLEY, S. Common ground: integrating social and environmental history. **Social History**, 39(3):915-133, 2006. <http://dx.doi.org/10.1353/jsh.2006.0007>

MOTTA, Márcia (Org.). **Dicionário da terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

NAZARENO.L. R; SOUZA JUNIOR. P.C; IGNÁCIO. S.A. Índice de Vulnerabilidade das Famílias Paranaenses: Mensuração a partir do Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico . **Nota Técnica Ipardes**, Curitiba, dez. 2012

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. In: **Temporalis**. Ano 2, n. 3 (jan./jul. 2001), Brasília: ABEPSS, Graffline, 2001.

NIEDERLE.P. A et al. A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia. **Redes** (Santa Cruz do Sul. Online), v. 24, n. 1, janeiro-abril, 2019.

OLIVEIRA, A. U. A Geografia Agrária e as transformações territoriais recentes no campo brasileiro. In: CARLOS, A. F. A. (Org.). **Novos caminhos da geografia**. São Paulo: Contexto, 1999.

OLIVEIRA, Luciano. **OS EXCLUÍDOS ‘EXISTEM’?** Notas sobre a elaboração de um novo conceito. Ampocs. 1997.

PATRÍCIO, A. Silva Carneiro. Unidade de produção familiar e os enfoques teóricos clássicos . **CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, v.4, n. 8, p. 52-66, ago. 2009.

PAIVA, R. M. Modernização e dualismo tecnológico na agricultura. **Pesquisa e Planejamento**, Rio de Janeiro, v.1, n2, p.171-234, dez. 1971.

PEIXOTO, Marcos. **Extensão rural no Brasil-uma abordagem histórica da legislação**. Textos para Discussão -Senado Federal, 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-48-extensao-rural-no-brasil-uma-abordagem-historica-da-legislacao>> acesso em 18 de setembro de 2019.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara A. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

PEREIRA, POTYARA A.P. **Política social**: temas e questões / Potyara A. P. Pereira – 3ª ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA. Potyara. A. P. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. (2008).

PEREIRA. Camila Potyara. **Proteção Social no capitalismo**. Crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PICOLI. B.A. **Jacob grender, o escravismo colonial e um debate anda atual**. 2013

PLEIN, Clério. Capitalismo, agricultura familiar e mercantilização. **Informe Gepec**, Toledo, v. 14, n. 2, p. 96-111, jul./dez. 2010

PLOEG, Jan Douwe van der. **Camponeses e a arte da agricultura**: um manifesto Chayanoviano; Tradução Claudia Freire. –1ed, - São Paulo; Porto Alegre: editora Unesp; Editora UFRGS, 2016.

POCHOMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo (Org). **Atlas da exclusão Social do Brasil**. 2.e.São Paulo: Cortez, 2003.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**.12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

PRADO JUNIOR, Caio. **Teoria Marxista do Conhecimento**. Ridendo Castigat Mores, 2001.

PRONAF. **Lei nº 1946 de 28 de junho de 1996** (cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e dá outras providências). Brasília: 1996

QUEIROZ, Pablo. P. **A ofensiva contra o capital**: Política radical e definhamento do Estado na Transição Socialista. Rio de Janeiro. Gramma, 2016.

RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão ruralno Brasil. **Cadernos de Ciências e Tecnologia**,v.14,n.1,1997.

SEMZEZEM, P; ALVES, J.M. Vulnerabilidade social, abordagem territorial e proteção na Política de Assistência Social. **Serviço Social em revista**. 2013.

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e Latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. Campinas: UNICAMP, 1996.

SILVA, Silvio. MOTTA, Márcia (Org). **Dicionário da Terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

SIQUEIRA, Luana. A pobreza e a exclusão na racionalidade pós-moderna. In.: **Pobreza e Serviço Social**: diferentes concepções e compromissos políticos. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013. Pág. 82-110.

SMITH, Roberto. **Propriedade da terra e transição**: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SPOSATI, A. (Coord). **A Assistência Social no Brasil 1983-1990**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

SPOSATI, A. **A menina Loas**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, A. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, A. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF** – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, 2004

SCHNEIDER, Sérgio. A presença e as potencialidades da Agricultura Familiar na América Latina e no Caribe. **REDES (SANTA CRUZ DO SUL. ONLINE)**, v. 21, p. 11-33, 2016.

SORJ, B. **Estado e Classes Sociais na Agricultura Brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

STEDILE, João Pedro (org). **A Questão Agrária no Brasil: o debate na esquerda – 1960-1980**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

_____. Gênese e desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro. In: STEDILE, João Pedro (org). **A Questão Agrária Hoje**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1994.

STEDILE, João Pedro (org). **A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda – 1960-1980**. 2. ed. São Paulo : Expressão Popular, 2012.

STEDILE, João Pedro . **MST mudou o foco para fazer reforma agrária popular, diz Stédile**.2011.

STROPASOLAS, V. L. Tecendo os fios condutores de um debate: que desafios, perspectivas e proposições para as agriculturas de base familiar e camponesa do Brasil? In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (Orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017, p. 436-472.

THOMAZ JUNIOR, A. A. **Por trás dos canaviais os “nós” da cana: a relação capital x trabalho e o movimento sindical dos trabalhadores na agroindústria canavieira paulista**. São Paulo: Anablume/FAPESP, 2001.

Uekötter F 2014. **Environmental histories of the global plantation**. Campus, Frankfurt.

VASCONCELOS, F.A.G.Josué de Castro e a Geografia da Fome no Brasil.**Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 24(11):2710-2717, nov, 2008

VILELA, S. L. O. Qual Política para o Campo Brasileiro? (do Banco Mundial ao Pronaf: a trajetória de um novo modelo). In: **Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. Natal: Sober, 1997

VILELA, S. L. O; GROSSI, M. E. O novo rural brasileiro. In: José Graziano da Silva. (Org.). **Ocupações rurais não-agrícolas**: Oficina de atualização temática, v. 1, p. 25-39. Londrina: IAPAR, 2000.

ZVIR,E; KLANOVICZ,J. Percepções Sobre A Geada Negra De 1975 No Jornal Folha De São Paulo, 2013. **Anais [...]**. XXII Encontro De Iniciação Científica.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012

WANDERLEY, M. de N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedades e Agricultura**. Rio de Janeiro, nº 15, UFRRJ/CPDA, p. 87-146. 2000.

WEITZMAN, R. Mulheres na Assistência Técnica e Extensão Rural. In. BUTTO, A. DANTAS, I. (Org.). **Autonomia e Cidadania**: Políticas de Organização Produtiva para as mulheres no meio rural. MDA, Brasília, 2011

FONTES

Arquivo Paulo de Assis Ribeiro / Arquivo Nacional. “O Estatuto da Terra e a Reforma Agrária”. Caixa 57, 1964

BANCO MUNDIAL. *Relatório n21.70* – BR. Combate à pobreza rural no Brasil: uma estratégia integrada. Departamento do Brasil – região da América Latina e do Caribe,

27/12/2001.

BRASIL. FAO/INCRA/NEAD, Agricultur sustentável. Agenda 21- revolução verde. Brasília, 1994.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Brasília, 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm acesso em 10 de janeiro 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em . Acesso em 10/4/2009. _____. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: www.ibge.gov.br/home, acesso em 10 de outubro de 2019.

_____. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

_____. Brasil. Decreto nº 7.272, de 25 de Agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Diário Oficial da União 2010; 26 ago. Brasil. M Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm acesso em 20 de setembro de 2017

_____. DECRETO Nº 1.946, DE 28 DE JUNHO DE 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.946%2C%20DE%2028%20DE%20JUNHO%20DE%201996&text=Cria%20o%20Programa%20Nacional%20de,atribui%C3%A7%C3%A3o%20que%20lhe%20confere%20art.. Acesso em 01 de maio 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Guia de Políticas e Programas. Brasília – DF, 2017.

_____. Projeto de Cooperação Técnica INCRA / FAO. Novo Retrato da Agricultura Familiar -O Brasil Redescoberto. Brasília – DF, 2000.

_____. Fome Zero: Uma História Brasileira. Organizadora: Adriana Veiga Aranha.- Brasília, DF: Ministério Zero, v. 1, 2010.

_____. Plano Safra 2019/2020. Uma só agricultura alimentando o mundo. Ministério de Agricultura e Abastecimento. Brasília – DF, 2019.

PARANÁ. Família Paranaense. MANUAL DE INSTRUÇÕES 5ª Edição ; Curitiba, NOVEMBRO – 2018.

_____. Plano Decenal de Assistência Social do Estado do Paraná : 2016-2025 / Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS. Curitiba, PR : Secretaria da Família e Desenvolvimento Social. 2017. 220 p. : il. 30 cm.

_____. Gestão Organizacional, Vigilância Socioassistencial e Trabalho em uma década de gestão do SUAS- 2005 – 2015. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília-DF. 2016.

_____. Plataforma de dados Família Paranaense. Governo do Estado do Paraná. Acesso restrito. 2020

CONAB. COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Brasília: Companhia Nacional de Abastecimento. 2014. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa> .Acesso em: 02 Janeiro. 2021

ANEXOS



Ofício nº 012/2020-UTPPF/SEJUF

Palácio das Araucárias - Curitiba, 03 de agosto de 2020

Assunto: Utilização dos dados do Sistema de Acompanhamento das Famílias do Programa Família Paranaense para tese de doutorado

Prezadas Senhoras Jolinda de Moraes Alves e Caroline Becher,

Cumprimentando-as, reportamo-nos à solicitação de autorização para coleta de dados na plataforma do Sistema de Acompanhamento das Famílias do Programa Família Paranaense, a fim de subsidiar a tese de doutorado intitulada, "A Política Agrária no Brasil: Uma análise sobre o alcance da proteção social no campo".

Autorizamos a utilização dos dados, no período da pesquisa para esta tese, mediante preenchimento de Termo de Compromisso, no qual se comprometem a:

- 1) Utilizar os dados única e exclusivamente para **fins científicos**;
- 2) Não divulgar os dados pessoais, disponibilizados no Sistema;
- 3) Não fornecer acesso ao Sistema ou aos dados dele extraídos, a pessoas não envolvidas no trabalho de pesquisa, sem autorização expressa da Unidade Técnica do Programa Família Paranaense;
- 4) Ao final da pesquisa, a Unidade Técnica do Programa Família Paranaense terá livre e amplo acesso ao seu conteúdo e resultados. Desta forma, tendo lido e entendido tais esclarecimentos, e por estar de pleno acordo com o teor, dato e assino esta declaração.

Atenciosamente,

Letícia Regina Hillen dos Reis,

Gerente de Programa - UTPFP

Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho