

A "Questão do Desenvolvimento" nas Reformulações da Política Agrária Brasileira: Reflexões Iniciais*

Jorge Montenegro Gómez**

Introdução

Assistimos, nos últimos anos, a uma reformulação das políticas agrárias. Desde meados dos anos 90, vêm surgindo novas orientações institucionais que tratam de estabelecer um novo marco para a agricultura, em especial para aquela agricultura associada aos pequenos estabelecimentos e ao trabalho familiar. Uma nova “salada” de siglas vem substituir aquelas dos programas que estão sendo “aposentados”. Entre as novas, abundam palavras como “Familiar”, “Desenvolvimento”, “Rural” e “Local”. Estamos frente a uma mera mudança na “imagem” das políticas agrárias dentro de um novo contexto? Quais os objetivos dessas reformulações? Além da propaganda, o que tem de novo esta incorporação do territorial e do familiar nas políticas agrárias dos últimos cinco anos?

As questões estão formuladas. As respostas estão se construindo. Este artigo tem como objetivo transitar pela reformulação das políticas agrárias. Um processo que apenas se encontra no momento da formulação e da primeira implementação. Portanto, a nossa análise quer acompanhar, dialogar e debater a nova visão que o Estado, a universidade e as instituições de pesquisa vêm produzindo através da elaboração, implementação e estudo das novas políticas agrárias. Pretendemos questionar o sentido destas políticas na sua fundamentação, na utilização de conceitos como “desenvolvimento” ou como “local” no interior de uma estratégia de conjunto bem definida. Não buscamos, conseqüentemente, avaliar os resultados dessas novas políticas. Ficaremos na etapa imediatamente anterior. Avaliaremos apenas a nova orientação, os novos alvos, que marcam a guinada dada ao bojo da política agrária no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Neste percurso, nossa atenção estará centrada na compreensão dos desdobramentos que aparecem sobre as relações de trabalho. A reorganização que se pretende com a nova política agrária define uma opção clara do papel reservado para os pequenos agricultores. Sua “integração ao mercado”, seja o que isso signifique realmente, é a bandeira apontada pela nova concepção. A subserviência do trabalho ao capital neste esquema parece ser simplesmente inquestionável. Não há espaço para pensar outras mediações entre o capital, a terra e o trabalho, por dentro do marco criado pelas instituições responsáveis da nova política agrária. Seria ingênuo pedi-las. O papel que vem desempenhando alguns movimentos sociais no campo, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), no sentido de enfrentar a padronização, via mercado, que trata de impor o governo FHC para os trabalhadores rurais, nos dará o contraponto para avaliar com maior perspectiva o “Novo Mundo Rural” imaginado pelos ideólogos deste governo e que se tenta implementar via nova política agrária.

A “questão agrária” se transforma em “questão do desenvolvimento”

As atividades agrárias, tradicionalmente as atividades econômicas mais importantes do meio rural brasileiro, vêm cedendo espaço a outras atividades econômicas que se estabelecem no espaço rural[1]. A indústria, em menor medida, e os serviços, vão ocupando parcelas progressivamente

maiores do PIB e dos empregados rurais. Ao mesmo tempo em que novas atividades optam por uma localização rural (turismo), atividades que faziam parte do cotidiano das famílias de pequenos agricultores, como fabricação de conservas, utensílios domésticos ou cultivo de flores, viram mercadorias incorporadas ao fluxo mercantil, produzindo-se uma “*mercantilização do tempo livre*” das famílias rurais” (GRAZIANO da SILVA e Del GROSSI, 2000, grifo dos autores).

Isto acontece com maior intensidade nas áreas com uma agricultura moderna que têm próximo um mercado consumidor de poder aquisitivo médio e médio-alto, capazes de pagar o preço desses novos produtos rurais. Neste contexto, aparece como uma opção “eficiente” para a família de pequenos produtores a pluriatividade[2]. Alguns dos membros se dedicam a manter a produção agrária, enquanto outros se profissionalizam nas atividades não-agrárias, ou todos os membros compartilham atividades agrárias e não-agrárias. Trata-se de uma opção, porém, que acarreta uma acentuação da exploração capitalista, apontando “(...) para a flexibilização e precarização das relações de trabalho e para a reestruturação produtiva, que têm como efeito básico o aumento da exploração do trabalho e a ampliação da margem de lucro dos capitalistas” (ALENTEJANO, 1999, p. 150). A pluriatividade, neste novo contexto de integração mercantil, acontece abundantemente apenas em áreas muito específicas, ficando a maior parte do território alheia a estas práticas, em outros casos acolhendo-as de forma pontual ou, às vezes, se mantendo com um caráter de pluriatividade tradicional voltada para a sobrevivência da família camponesa[3].

Contudo, a reformulação das políticas agrárias para o campo brasileiro nos últimos 10 anos, vem considerando estas situações (emprego rural não-agrário, pluriatividade) como objetivo, assumindo um conceito mais amplo de meio rural, onde as atividades agrícolas se mesclam com atividades não-agrícolas e, numa perspectiva mais ampla, onde se contemplam as reivindicações do desenvolvimento local e do fomento da agricultura familiar integrada ao mercado.

Os objetivos das “novas” políticas agrárias

Em março de 1999 foi divulgado o “projeto de reformulação da reforma agrária” (Ministério de Desenvolvimento Agrário, 1999) que expõe as linhas da nova política agrária que o governo FHC pretende implementar no campo. Trata-se de um documento em discussão que aglutina alguns dos instrumentos que vinham sendo implementados anteriormente, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), junto a outros novos (Banco da Terra), integrando-os numa estratégia que o título do documento expressa com clareza: “*Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural. Política de Desenvolvimento Rural com Base na Expansão da Agricultura Familiar e sua Inserção no Mercado*”.

Com base na agricultura familiar, que “tende a exibir um perfil essencialmente distributivo e (...) traz imensas vantagens comparativas sob o prisma ambiental” (Ministério de Desenvolvimento Agrário, 1999), se constrói uma proposta alternativa à do modelo de desenvolvimento baseado na agricultura patronal, que segundo o documento “encontra-se em crise”. O escopo da proposta se coloca na integração do agricultor familiar ao mercado, melhorando para isso seu acesso a educação e a terra e submetendo todo o processo, desde a aquisição de terra até a comercialização dos produtos, agrícolas e não-agrícolas[4], às leis do mercado:

“A proposição central do programa tratado neste documento é a de promover o desenvolvimento sócio-econômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais — que compreendem pequenos e médios centros urbanos —, usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, *não necessariamente agrícolas*” (Ministério de Desenvolvimento Agrário, 1999, grifo nosso).

O meio rural, na concepção do projeto, deixa de ser apenas um espaço de produção agrícola para consolidar-se num espaço pluriativo, sendo contempladas sua dimensão de espaço de residência, de serviços e patrimonial, ou seja, é concebido a partir de um ponto de vista mais amplo. Conceitos como ruralidade ou novo rural[5] buscam dar conta, conceitualmente, deste meio rural “complexificado”. Em função destes aspectos, o documento apresenta outra mudança profunda na concepção. Ao fomento das atividades agrícolas se incorpora a promoção de outras atividades não-agrícolas, “numa nova concepção do desenvolvimento sócio-econômico” onde o “rural não se confunde com o agrícola e a perspectiva setorial deve ser substituída pela perspectiva territorial, tendo como elemento central as potencialidades específicas de cada local” (Ministério de Desenvolvimento Agrário, 1999).

Pode-se enxergar uma transposição no âmago do enfoque. O agrário perde sua centralidade por uma visão complexa do rural, onde atividades agrícolas e não agrícolas convivem na tentativa de consolidar o espaço rural como um espaço capaz de um desenvolvimento sócio-econômico consistente. O enfoque baseado na atividade agrária como elemento central do desenvolvimento rural, deixa seu lugar a uma proposta de desenvolvimento rural que busca a diversificação da base produtiva no meio rural, implementando estratégias de desenvolvimento local. Do setorial ao territorial. Esta é a transição operada na reformulação em curso das políticas agrárias, acrescida por uma visão voltada ao mercado como medida de todas as ações do meio rural.

Frente a esta proposta vêm surgindo múltiplas dúvidas por parte de organizações de trabalhadores rurais, movimentos sociais rurais e pesquisadores da questão agrária. Entre elas poderíamos citar desde a dificuldade de levar um projeto que promove a pluriatividade e as atividades não-agrícolas para um meio rural como o brasileiro fortemente desigual, onde em muitos casos as possibilidades de implementar outras atividades chocam com a falta de formação da população ou com a falta de mercados consumidores[6], até o problema não resolvido (nem abordado pelo projeto) de produção alimentária suficiente e de qualidade para a população em geral e particularmente para aqueles que se encontram abaixo da linha de pobreza. Mas queremos nos deter, ainda que seja brevemente, em dois aspectos das críticas: a mercantilização da reforma agrária e o ataque aos movimentos sociais rurais que lutam por uma redução efetiva das diferenças existentes no meio rural.

A reforma agrária de mercado que o projeto promove, choca-se com um dos princípios da reforma agrária, aquele que penalizando o latifúndio reparte as terras para trabalhadores rurais sem terra, mediante desapropriação. O projeto aborda quatro formas de acesso a terra: desapropriação de latifúndios, desapropriação de terras com trabalho escravo, leilões e compra direta e o Banco da Terra (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1999). Mas na realidade, com a redução das verbas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para pagar indenizações, o acesso à terra fica por conta das negociações de compra entre os trabalhadores e os proprietários da terra. Como as entidades nacionais de representação e de apoio aos trabalhadores rurais denunciam, ficará sob o controle do proprietário a decisão de vender ou não sua terra e os preços aumentaram via maior demanda e via cartel de proprietários para especular com o preço da terra com este novo sistema (LOPES, 1999).

BITTENCOURT, a partir do estudo das condições de financiamento no contexto do programa Banco da Terra, chega à seguinte conclusão: “(...) as condições de pagamento ainda são proibitivas para a grande maioria dos agricultores familiares, sejam eles minifundistas, filhos de agricultores, assalariados rurais, parceiros ou meeiros” (BITTENCOURT, 1999). A descapitalização dos trabalhadores que entram neste tipo de programa contrasta com a necessidade de capital que vão ter que desembolsar, ou tomar emprestado, para comprar a terra e para os custos para pôr a terra em produção. BITTENCOURT (1999), acrescenta outro inconveniente: “(...) o agravante é que a terra adquirida é colocada como garantia do financiamento, através de alienação fiduciária, ou seja, caso o agricultor não possa pagar a dívida, o banco pode tomar a terra como forma de pagamento”.

A outra crítica se refere a que o projeto do governo FHC para reformular a política agrária tem um viés político, disfarçado de eficiência econômica e de modernização. As tentativas de abalar os movimentos sociais rurais como objetivo prioritário do projeto são evidentes. O fortalecimento dos movimentos sociais que lutam por uma reforma agrária radical (acompanhada por uma transformação social), dentre eles o MST, causam grande preocupação às elites no poder. A hegemonia dessas elites se materializa no aumento do aparato repressor do Estado, que assume múltiplas formas, dentro delas, a elaboração de programas que objetivam esvaziar o debate político acerca da questão agrária, deslocando-o para o discurso de eficiência econômica, individualizando os sujeitos coletivos — trabalhadores que lutam pela terra — através do Banco da Terra. CARVALHO FILHO na sua avaliação da nova política agrária do governo FHC, realiza uma crítica ao Banco da Terra que dimensiona uma crítica maior a todo o projeto:

“O fato é que o Banco da Terra tem o objetivo estratégico de desqualificar os movimentos sociais organizados - especialmente, deslegitimar o MST – atuando diretamente no âmbito econômico dos trabalhadores desorganizados. Assim, provocaria mudanças na correlação das forças políticas e ideológicas envolvidas na luta pela terra, beneficiando os interesses dos latifundiários e subordinando os trabalhadores rurais. As invasões seriam retidas, os latifundiários receberiam dinheiro à vista por terra e benfeitorias, e os trabalhadores ficariam sob o domínio das oligarquias locais, liberadas do respeito à função social da propriedade rural (...). A reforma agrária e o desenvolvimento rural com base na agricultura familiar fazem parte da retórica” (CARVALHO FILHO, 2001, p. 223).

As dimensões do projeto, as explícitas e as implícitas, são, portanto, múltiplas. Os objetivos de desenvolvimento do meio rural sob parâmetros que reforçam as relações capitalistas no campo correm juntos às medidas que desprezam, atacando, a luta dos movimentos sociais. A redução do conflito no campo utilizando medidas disfarçadas de políticas de desenvolvimento não é uma política nova no âmbito dos órgãos internacionais de controle, como o Banco Mundial (BM). A dívida que a reformulação da política agrária brasileira tem das “recomendações” e “ajudas” do BM, nos permite entender os caminhos pelos quais o Estado trata de reconduzir a questão agrária.

Referenciais das novas políticas agrárias: a nova divisão internacional do trabalho

“O início da década de 90”, como afirma VILELA (1997), coincide “com o final do período previsto para o encerramento de algumas linhas de financiamento bilateral para a agricultura, em parceria com o Banco Mundial”. O BM realizou algumas avaliações dessas linhas de financiamento oferecendo não só um diagnóstico do funcionamento, mas indicando alguns caminhos para solucionar os empecilhos encontrados. Neste sentido, em 1993 o BM elabora um relatório[7] do qual destacamos alguns itens. O relatório reconhece que a política de impostos e subvenções aplicada até então gerou “distorções importantes em favor do capital”, reduzindo o “emprego na agricultura e a atividade autônoma, acelerando a migração da área rural para a urbana” (Banco Mundial apud VILELA, 1997). As linhas que o BM recomenda para emendar estas “distorções” (no entanto, afinadas com a lógica do capital), passam pela desapareição dos subsídios, exceto para os programas direcionados para erradicar a pobreza aguda, pela abertura à participação das comunidades locais da gestão dos gastos públicos, pela centralidade da educação e da saúde no meio rural, por uma reforma agrária que, em vez de ser administrada pelo Estado, seja administrada pelo mercado, pelo fomento das pequenas e médias propriedades familiares até agora vítimas de “políticas e legislações tendenciosas” (BANCO MUNDIAL apud VILELA, 1997).

Podemos resumir a proposta do relatório do BM para a agricultura brasileira no início dos anos 90 com o seguinte parágrafo:

“O Banco Mundial vê uma agricultura emergindo no futuro dirigida pela empresa privada, oferecendo oportunidades para novos pretendentes e regulada por um conjunto mínimo e neutro [sic] de intervenções governamentais. (...) O papel ideal do governo nestes casos é o de retirar as intervenções de todos os tipos, exceto aquelas que atinjam critérios bem determinados sobre o que seja bem público, falhas de mercado e proteção ambiental” (BANCO MUNDIAL apud VILELA, 1997, p. 7).

A política agrária delineada nos anos posteriores a este relatório, como temos visto também no ponto anterior, sofre sua influência. Concordando com as orientações do BM, a política agrária brasileira assume um papel de catalisador na definição do papel da agricultura nacional na nova divisão internacional do trabalho. Diante dos rearranjos desta divisão frente à virada dos países da União Européia, que tem passado de importadores a exportadores, ou dos Estados Unidos que vêm priorizando, também, a produção para a exportação, as recomendações do BM para o fomento de uma agricultura familiar atingiriam apenas o combate aos níveis de pobreza no meio rural, comprometendo uma inserção plena da agricultura brasileira no cenário transnacional (VILELA, 1997).

Sem entrar na discussão de qual deveria ser o papel da agricultura brasileira na nova divisão internacional do trabalho, o que é relevante da leitura crítica dos relatórios do BM, é a constatação das estratégias dos “organismos mundiais de hegemonia do capital”[8] para delinear formas de controle sócio-territorial. Portanto, não só a escala nacional como destaca VILELA. Não só a respeito da redefinição de uma nova divisão internacional do trabalho e do lugar que cada país é capaz de conquistar. A abrangência do controle imersa nos encaminhamentos que repassa o BM com o objetivo de administrar a evolução do sistema econômico e social mundial, atinge todas as relações socioeconômicas e também políticas, e em especial à tensão inerente à relação capital-trabalho. As indicações que Joseph E. STIGLITZ, Vice-Presidente e Economista Chefe do BM, propõe para a busca de um novo modelo de desenvolvimento, nos ajudaram a enxergar melhor o embate travado entre o capital e o trabalho que destilam as políticas desses organismos alinhados com a expansão do capital.

STIGLITZ (1998) no contexto de (auto)crítica do Consenso de Washington —aparelhagem esclerótica de reprodução capitalista —, apresenta uma reelaboração da política do BM conforme às necessidades do “capitalismo turbinado” (KURZ, 1997) atual. A ênfase nos aspectos econômicos

(liberalização comercial, privatização, estabilidade dos preços) que o Consenso pregava como via para o desenvolvimento dos países periféricos, deve ser (relativamente) relativizado, segundo STIGLITZ:

“A economia é importante: afinal de contas uma das características que distingue os países mais desenvolvidos dos menos desenvolvidos é o maior PIB per capita. Todavia, o foco na economia confundiu não só os fins com os meios, mas também as causas com os efeitos. Confundiu meios com fins, porque o maior PIB não é um fim em si mesmo, mas **um meio para se atingir melhores padrões de vida e uma sociedade melhor, com menos pobreza, melhor saúde e educação mais avançada**” (1998, p. 3, grifo nosso).

No entanto, atrás desta retórica declaração de intenções, a apresentação do que deveriam ser as novas orientações de uma via para o desenvolvimento harmônico mostra seu verdadeiro caráter de estratégia de controle do trabalho pelo capital. STIGLITZ, afirma ser “preciso (...) uma força de trabalho educada e saudável”, sendo que se reserva o novo (e minimizado) papel do setor público precisamente à “criação de um ambiente favorável ao setor privado (...) assegurando que a saúde e a educação estão amplamente disponíveis” (STIGLITZ, 1998, p.15). As distorções do Consenso de Washington (20 anos depois) pedem por uma reformulação da política de desenvolvimento. O contexto tem mudado extraordinariamente. No entanto, a essência de controle de qualquer tipo de medida que busque a reprodução ampliada do capital fica explícito nas “dicas” de STIGLITZ. Por dentro do sistema metabólico do capital, a subserviência do trabalho é objetivo prioritário.

As políticas de desenvolvimento que o governo brasileiro vem impondo no meio rural estão nesta linha. As políticas de alfabetização no campo (como o Programa de Educação na Reforma Agrária-PRONERA) ou a integração do pequeno agricultor ao mercado mantêm os mesmos esquemas de dominação, todavia mais refinados. Sob a idéia de desenvolvimento, ligada aos aspectos da melhoria da qualidade de vida^[9], está se produzindo um novo e mais intenso fortalecimento da estrutura de dominação do trabalho pelo capital. A “questão agrária” é cada vez mais a “questão do desenvolvimento”. Este trânsito se explica na necessidade de controle social, função alienada do corpo social e transferida para o capital (MÉSZÁROS, 1987).

“Contra o desenvolvimento”: crítica da expansão da dominação capitalista no meio rural

A partir do fim da 2ª Guerra Mundial o desenvolvimento converte-se numa meta universal. A reconstrução dos países afetados pelo conflito, a extrema pobreza da maioria das colônias que foram emancipando-se politicamente depois da guerra e o impulso industrializador dos chamados países socialistas, colocam a “questão do desenvolvimento” no primeiro plano (Naredo, 1996, p. 350-351). O presidente dos Estados Unidos, Harry S. Truman, no seu discurso de posse, 20 de janeiro de 1949, “referiu-se pela primeira vez ao hemisfério sul como ‘áreas subdesenvolvidas’” (Sachs, 2000, p. 12). A “corrida” pelo desenvolvimento frente as diretrizes dos países centrais se inicia. Com a associação da idéia de desenvolvimento à de progresso, se consegue que a expansão da produção agregada, expressa em termos contáveis e essência dos valores de troca que predominam no sistema metabólico do capital, seja tomada como o objetivo fundamental e, em diferentes versões, adaptado as circunstâncias dos países centrais, dos periféricos ou até, num contexto de concorrência entre modelos, dos chamados países socialistas. O sistema global do capital se amplia numa dupla dinâmica, horizontal e vertical. Se por um lado, o capital vai

incorporando cada vez mais territórios na sua dinâmica, por outro, a intensificação das “mediações de segunda ordem do capital”^[10] passam “a se constituir como elemento fundante do ‘sistema de metabolismo social do capital’” (ANTUNES, 2000, p. 17). A imposição da idéia de desenvolvimento se consolida como uma estratégia que reforça esta dupla dinâmica, expandindo por todo o mundo as formas de controle ocidentais.

No entanto, as estratégias adotadas pelos países centrais para conseguir expandir a idéia de desenvolvimento têm mudado nesses cinquenta anos de vigência da “era do desenvolvimento” (SACHS, 2000). Em particular, nos 25 últimos anos, assistimos a uma reformulação das políticas de desenvolvimento. A partir do início dos anos 70, assistimos à crise estrutural do capital refletida na tendência decrescente na taxa de lucro, no esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção, na subordinação cada vez maior do capital produtivo frente ao capital financeiro e na crise do Estado do bem-estar social (ANTUNES, 2000). Com este novo cenário, as estratégias de desenvolvimento são reformuladas.

A presença do Estado se reduz no âmbito do desenvolvimento. De motor desenvolvimentista, o Estado passa a ter uma função meramente de acompanhamento do processo, promovendo a expansão do capital privado em áreas anteriormente sob sua responsabilidade, criando a infra-estrutura necessária (equipamentos, financiamentos, etc.) que a iniciativa privada não considera rentável. O “Estado mínimo” que a ideologia neoliberal propõe, depois de privatizar boa parte de suas funções descentraliza as restantes. Assim, nesta nova conjuntura o impulso do desenvolvimento recai em âmbitos territoriais mais reduzidos. O município (ou pequenos agrupamentos de municípios próximos) se converte na base territorial em que se construirá o desenvolvimento. O local vai ser o novo “campo de batalha” em que se difundirá (defenderá) a idéia de desenvolvimento.

O “pacto amplo” do desenvolvimento local

O conceito de desenvolvimento local^[11] está em construção. Existe, porém, um “mínimo múltiplo comum” entre as diferentes tendências que utilizam o conceito. Podemos considerar a ênfase na participação dos diversos agentes sociais locais na articulação das estratégias de desenvolvimento, a pretensão de melhorar a qualidade de vida da comunidade e a utilização eficiente dos recursos endógenos existentes como o arcabouço básico do que se entende como desenvolvimento local. Uma guinada considerável nas formas de expandir a idéia de desenvolvimento, onde participação, qualidade de vida e recursos locais seriam os eixos da reformulada política de desenvolvimento.

O cenário ideal, na concepção dos defensores do desenvolvimento local, seria uma comunidade com fortes laços entre os diferentes grupos sociais, com capacidade administrativa (tanto no sentido que tenha transferidas as competências necessárias para tomar as decisões pertinentes, como que os gestores públicos mostrem sua probidade e eficiência) e empreendedora. O apego ao lugar vêm sendo também uma circunstância considerada positiva como promotora de desenvolvimento local. O conhecimento e valorização do âmbito local se fortalecem ou se constroem na implementação de estratégias de desenvolvimento local. A componente territorial do desenvolvimento merece uma nova atenção. Como afirma RODRÍGUEZ:

“Os termos componentes da expressão Desenvolvimento Local nos remetem ao processo criativo de bens e serviços e ao refúgio imediato da vida, a localidade. Os dois se unem sobre o território, e com ele entre a dimensão integral e o caráter globalizante da ação territorial, situando-a numa dimensão humana racional e sustentável. Tem, portanto, uma pretensão globalizadora, patente

em seu afã de integrar a dimensão natural no contexto social. Ou seja, propõe uma dimensão geográfica, se quiser ecológica, na hora de conduzir a atuação nos lugares de pequena superfície” (1996, p. 58).

Como foi resenhado anteriormente, a reformulação das políticas agrárias ia neste sentido: substituir o agrário pelo territorial. O objeto de desenvolvimento já não seria mais um setor, mas uma área determinada. Além de integrar diversas atividades, esta nova concepção pretende a participação de toda a população no projeto comum de levar o desenvolvimento para sua comunidade. A tomada de decisões nesta visão do desenvolvimento se realiza perto dessa comunidade, portanto esta pode exercer maior controle sobre as decisões, pressionando para que as medidas tomadas correspondam realmente as suas necessidades.

Todos estes aspectos positivos a partir do ponto de vista da humanização das estratégias de desenvolvimento, com o incentivo a participação e a busca da qualidade de vida, chocam com a estrutura de dominação de classe de nossa sociedade. Por um lado, longe de qualquer neutralidade, a administração pública, ainda a local, não considera todos os grupos sociais por igual. Por outro lado, a pretensão de um consenso entre grupos sociais para promover a melhora da qualidade de vida de todos por igual, desconsidera a dinâmica conflitiva e excludente da sociedade de classes.

Desenvolvimento versus Trabalho

O capital e o trabalho não seguem a mesma dinâmica. O capital, como elemento hegemônico do processo social da produção, aliena o trabalhador “e sobre esta alienação funda sua hegemonia sobre o trabalho” (THOMAZ, 1998, p. 37). Se trata, portanto de uma relação desigual, marcada pelo controle e pela submissão. No caso das estratégias de desenvolvimento local, os atores locais que defendam a reprodução do capital, estarão defendendo o controle e a submissão da classe-que-vive-do-trabalho.[\[12\]](#) Acreditar na possibilidade de construção de um desenvolvimento harmônico, consensuado entre capital e trabalho ignora que “o capital não pode ser controlado: ele é o próprio controlador e regulador do processo de metabolismo social” (MÉSZÁROS, 1997, p. 145).

A idéia de desenvolvimento, por dentro da sociedade produtora de mercadorias em que vivemos, nos remete à subordinação estrutural do trabalho ao capital. Seja o desenvolvimento “macro” que dominou a cena internacional desde o final da 2ª Guerra Mundial ou o desenvolvimento local que se promove no contexto atual, a estrutura de dominação se mantém. Se o desenvolvimento, como obrigação para os países subdesenvolvidos, mostrava limites intransponíveis e legitimava uma situação de dependência[\[13\]](#), o “novo” desenvolvimento com base local continua, no fundamental, a repetir as mazelas que acompanham o movimento de reprodução capitalista, depois de redimensionar seu campo de implementação e de adequá-lo às idéias de democracia formal vigente. Os adjetivos como humano ou sustentável, associados ao desenvolvimento local, são tentativas de harmonizar a lógica destrutiva do capital com respeito ao gênero humano. Uma tentativa fadada ao fracasso.

Por baixo da potenciação dos recursos endógenos, do fomento à participação da sociedade civil na construção do desenvolvimento e da inter-relação harmônica com o território local, subjaz a lógica do lucro, da concorrência e do controle social. A ênfase no local, a partir do ponto de vista do desenvolvimento, consiste em fortalecer as potencialidades e minimizar as deficiências numa dinâmica concorrencial com outros territórios. O principal objetivo consiste em envolver toda a comunidade mobilizando-a na corrida pelo sucesso, ocultando as estratégias do capital sob o lema

comum da melhora da qualidade de vida, em particular, a satisfação de necessidades reificadas e diferenciadas de “qualidades de vida” em virtude da classe social de pertença.

Estes aspectos se destacam quando tentamos fazer uma leitura crítica do que o desenvolvimento local, construído nos termos até agora indicados, suporiam para o meio rural brasileiro. O personalismo político dos administradores municipais, o peso das oligarquias locais, a falta de preparação dos técnicos municipais, a reduzida margem de autonomia e decisão designada aos municípios (ARAÚJO, 1998), são fatores que devem ser considerados quando pensamos a idéia de desenvolvimento no meio rural.

Considerações finais... à procura de um “outro” senso comum para entender a dinâmica do meio rural

Os resultados das políticas de desenvolvimento local que vêm sendo implementadas nos países com maior tradição neste campo (como os países da União Européia), nos deixa céticos quanto a aplicabilidade deste tipo de políticas no meio rural brasileiro. Entendemos que a adequação dos territórios locais para a concorrência globalizada é o objetivo principal da proposta de desenvolvimento local. Especificamente, no meio rural vem optando-se pela mercantilização de todos os âmbitos da agricultura familiar, a diversificação produtiva (turismo rural) e a expansão das novas tecnologias (transgênicos). De todo este leque, aspectos como o compromisso ético com uma produção alimentar de qualidade e universalizada ou como o combate à exploração sofrida pelo produtor rural por parte das grandes empresas a montante e a jusante da produção rural, não estão sendo considerados.

Sob a lógica perversa do capital, as propostas de desenvolvimento realimentam os processos de exclusão e de controle. Pensar numa alternativa que, pelo menos, evite novas formas de dominar o trabalho, partindo, daí para a construção de uma sociedade com outros valores, deve passar por formas socialmente comprometidas de gestão territorial. O desenvolvimento associado ao crescimento de variáveis quantitativas de produção ou renda ou à melhora de uma qualidade de vida reificada pelo padrão de vida capitalista resultam contraproducentes. Só um desenho territorial esboçado a partir da compreensão da perversidade da lógica do capital, poderia ir além do míope enfoque desenvolvimentista. Rechaçando por inteiro a mitologia criada entorno da idéia de desenvolvimento, pensamos, no entanto, que o âmbito local poderia ser um privilegiado cenário para travar novas lutas emancipatórias, novos antagonismos frente ao controle social do capital.

Bibliografia

ABRAMOVAY, Ricardo. “*Capital Social: cinco proposições sobre desenvolvimento rural*”. II Fórum CONTAG de Cooperação Técnica. São Luis, 1998. (Mimeogr.)

ALENTEJANO, Paulo Roberto R. “*Pluriatividade: uma noção válida para a análise da realidade brasileira?*”. In: TEDESCO, João Carlos (org.). *Agricultura familiar: realidades e perspectivas*. Passo Fundo: Ediupf, 1999. p. 147-173.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. “*Descentralização e participação na reforma agrária: um processo em discussão*”. Recife, 1998. Disponível em: <http://www.dataterra.org.br>.

- BITTENCOURT, Gilson Alceu. “*Banco da Terra: análise econômica e exemplos de financiamentos*”. **Boletim do DESER**. Edição especial. Junho 1999.
- BROSE, Markus. **Fortalecendo a Democracia e o Desenvolvimento Local. 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.
- BUAINAIN, Antônio Márcio et al. “*Reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis*”. 1999. Disponível em: <http://www.dataterra.org.br>.
- CARNEIRO, Maria José. “*Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf*”. **Estudos Sociedade e Agricultura**, nº 8, 1997. p. 70-82.
- CARNEIRO, Maria José. “*Pluriatividade: uma resposta à crise da agricultura familiar?*” In: CARNEIRO, Maria José. **Camponeses, agricultores e pluriatividade**. Rio de Janeiro: Contracapa Livraria, 1998. p. 148-170.
- CARVALHO FILHO, José Juliano de. “*Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária*”. In: LEITE, Sérgio (org.). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2001. p. 193-223.
- DENARDI, Reni Antonio et al. “*Fatores que afetam o desenvolvimento local em pequenos municípios do Estado do Paraná*”. Curitiba, 2000. 51 p. (Mimeogr.)
- DESER. “*Agricultura familiar e desenvolvimento local*”. Curitiba, s.d. 13 p. <http://www.deser.org.br>.
- FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GABAY, Ruth Eliana. “*El desarrollo local: posibilidades y limitaciones*”. **Anais do 8º Encontro de Geógrafos de América Latina**. Santiago de Chile, 2001. 9 p.
- GONZÁLEZ ESQUINAS, Mª José e GARCÍA PALOMARES, Juan Carlos. “*Fuentes documentales sobre desarrollo local*”. **Anales de Geografía de la Universidad Complutense**, nº 18. p. 337-353.
- GRAZIANO DA SILVA, José. **O novo rural brasileiro**. Campinas: UNICAMP/IE, 1999.
- GRAZIANO DA SILVA, José e DEL GROSSI, Mauro Eduardo. “*A Evolução das Rendas e Atividades Rurais Não-Agrícolas no Brasil*”. Disponível em www.dataterra.com.br.
- KURZ, Robert. “**Os últimos combates**”. Petrópolis: Vozes, 1997.
- LOPES, Eliano Sérgio Azevedo. “*Comentário sobre o ‘Novo Mundo Rural’ ou a ‘Nova Reforma Agrária’ do Governo FHC*”. 1999. Disponível em www.dataterra.com.br.
- MÉSZÁROS, István. **A necessidade do controle social**. São Paulo: Ensaio, 1987.
- MÉSZÁROS, István. “*Ir além do capital*”. In: COGGIOLA, Osvaldo (org.) “**Globalização e Socialismo**”. São Paulo: Xamã, 1997. p. 143-154.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **O Novo Mundo Rural - projeto de reformulação da reforma agrária em discussão pelo governo**. Disponível em: www.desenvolvimentoagrario.gov.br - Brasília, 1999.
- NAREDO, José Manuel. **La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico**. 2ª ed. atualizada. Madrid: Siglo XXI de España, 1996.

- PÉREZ C., Edelmira. **“Hacia una nueva visión de lo rural”**. In **¿Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales, 2001, p. 17-29.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín. *“El desarrollo local, una aplicación geográfica. Exploración e indagación sobre su práctica”*. **Ería**, nº 39-40, 1996. p. 57-73.
- SACHS, Wolfgang (ed.) **Dicionário do Desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- SARACENO, Elena. **“O conceito de ruralidade: problema de definição em escala europeia”**. Inédito, Campinas, 1999.
- SAUER, Sérgio. *“A proposta de ‘Reforma Agrária de Mercado’ do Banco Mundial no Brasil”*. Versão preliminar. Brasília, 2001. Disponível em www.dataterra.com.br.
- SIQUEIRA, Deis e OSÓRIO, Rafael. **“O conceito do rural”**. In: **¿Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales, 2001, p. 67-79.
- SCHENEIDER, Sérgio. *“Pluriatividade e periurbanização: as novas estratégias de reprodução da agricultura familiar no Rio Grande do Sul”*. In: SCHENEIDER, Sérgio. **Agricultura familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1999. p. 165-193.
- SOUZA, Marcelo Lopes de Souza. *“O território: sobre espaço, poder, autonomia e desenvolvimento”*. In: CASTRO, Iná Elias de, et al. (org.) **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- STÉDILE, João Pedro. **Questão agrária no Brasil**. São Paulo: Atual, 1997.
- STIGLITZ, Joseph E. *“Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos”*. Tradução da palestra proferida em 1998 no UNCTAD, Genebra. Disponível em www.dataterra.com.br.
- TEIXEIRA, Gerson. **“Deus criou o mundo e FHC o novo mundo rural”**. 1999. (Mimeogr.)
- THOMAZ JÚNIOR, Antonio. *“‘Leitura’ geográfica e gestão político-territorial na sociedade de classes”*. **Boletim Gaúcho de Geografia**, nº 24. Porto Alegre: AGB/Porto Alegre, 1998.
- THOMAZ JÚNIOR, Antonio. *“A trama societária da reestruturação produtiva e territorial do capital na agricultura e os desdobramentos para o trabalho (Notas Introdutórias)”*. In: **O pensamento de Milton Santos e a construção da cidadania em tempos de globalização**. Organização: Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB/Bauru). Bauru, 2000a.
- THOMAZ JÚNIOR, Antonio. *“Gestão e ordenamento territorial da relação capital-trabalho na agroindústria sucro-alcooleira”*. **Revista de Economia**. São Paulo: Instituto de Economia Agrícola, 2000b. (no prelo).
- THOMAZ JÚNIOR, Antonio. **“Território em transe: metabolismo societário do capital e as mutações no mundo do trabalho”**. Projeto de Pesquisa. Presidente Prudente, 2000c. (Mimeogr.)
- VILELA, Sergio Luiz de Oliveira. **“Qual política para o campo brasileiro? (Do Banco Mundial ao Pronaf: a trajetória de um novo modelo?)”**. Apresentado no XXXV Congresso da SOBER, 1997, Natal-RN. 18 p. (Mimeogr.)
- WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. *“A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento”*. In **¿Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires : Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales, 2001, p. 31-44.

* O presente texto apresenta as reflexões iniciais da pesquisa em nível de mestrado intitulada “DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E CONTROLE SOCIAL. Releitura das novas políticas públicas de desenvolvimento rural para o Noroeste Paranaense”, sob orientação do prof. Antonio Thomaz Júnior e financiada pela CAPES.

** Mestrando do Curso de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Maringá (UEM).

[1] GRAZIANO da SILVA e Del GROSSI, no seu estudo sobre as rendas e atividades não agrícolas no meio rural concluem que: “(...) já não se pode mais caracterizar a dinâmica do meio rural brasileiro como determinada exclusivamente pelas atividades agropecuárias. Assim, por exemplo, o comportamento do emprego rural e principalmente dos movimentos da população residente nas zonas rurais, não pode mais ser explicado apenas a partir do calendário agrícola e da expansão/retração das áreas e/ou produção agropecuárias. Há um conjunto de ‘novas’ atividades agrícolas e não-agrícolas - tais como a prestação de serviços (pessoais, de lazer ou auxiliares das atividades econômicas), o comércio e mesmo atividades industriais - que respondem cada vez mais por outras dinâmicas populacionais no meio rural brasileiro”.(GRAZIANO da SILVA e Del GROSSI, 2000)

[2] Sobre a noção de pluriatividade no Brasil, ver: ALENTEJANO, 1999; CARNEIRO, 1998 e SCHNEIDER 1999.

[3] ALENTEJANO destaca que não se pode “ignorar o caráter de resistência que está presente em muitas formas de trabalho pluriativo, que representam uma negação da expansão das formas capitalistas de organização do trabalho e da produção” (ALENTEJANO, 1999, p. 150).

[4] “Igualmente, embora o principal mercado de nossa atuação seja o do agronegócio, não se deve perder de vista outras atividades produtivas cada vez mais presentes no meio rural, como aquelas ligadas ao turismo, ao lazer, etc. Na verdade, ao invés do agronegócio, na realidade atual do campo o conceito mais adequado é o do negócio rural. E, se estamos tratando da agricultura familiar, o conceito mais específico é o do *negócio familiar rural*” (Ministério de Desenvolvimento Agrário, 1999, p.5, grifo nosso).

[5] Sobre os conceitos de ruralidade e novo rural ver: PÉREZ C., 2001; SIQUEIRA e OSÓRIO, 2001; WANDERLEY, 2001; GRAZIANO da SILVA, 1999; SARACENO, 1999.

[6] Em termos satíricos, mas que escondem uma crítica aguda e fulminante, Teixeira (1999) fala das possibilidades das atividades não-agrícolas no meio rural brasileiro: “Nessas condições encontram-se os camponeses do semi-árido, complementando a produtiva jornada agrícola com a instalação de pesque-pague nos seus açudes transbordantes e piscosos. Outros, entram no ramo do turismo ecológico, aproveitando a curiosidade dos urbanos, que visitam as suas propriedades, para fazerem demonstração da moderna agricultura ambientalmente sustentável. Com a exibição dos efeitos regeneradores do ecossistema e das propriedades terapêuticas da soja transgênica”.

[7] Relatório Nº 11738-BR de 27 de maio de 1993.

[8] ANTUNES, 2000.

[9] O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tem elaborado um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que incorpora três elementos na sua medição: o tempo de vida ao nascer, o nível de educação e o acesso a um melhor nível de vida determinado pela renda per-cápita. Uma tentativa de introduzir aspectos sociais, ainda que com um lastre importante na concepção quantitativista anterior.

[10] “(...) isto é, os meios de produção alienados e suas ‘personificações’: dinheiro; produção para troca; a diversidade de formação do Estado do capital em seu contexto global; o mercado mundial - sobrepõem-se, na própria realidade, à atividade produtiva essencial dos indivíduos sociais e à mediação primária existente entre eles” (MÉSZÁROS apud ANTUNES, 2000, p. 17).

[11] Definições do conceito de desenvolvimento local podem ser encontradas em: RODRÍGUEZ, 1996; GONZÁLEZ e GARCÍA, 1998; BROSE, 2000; DENARDI et al., 2000; GABAY, 2001; DESER, S. D.

[12] “(...) a totalidade daqueles que vendem sua força de trabalho, tendo como núcleo *central* os trabalhadores *produtivos*” (ANTUNES, 2000, p. 102, grifos do autor).

[13] Neste sentido, nos permitimos introduzir uma longa citação de Furtado de sua obra *O Mito do Desenvolvimento Econômico* de 1974, que nos provoca para uma reflexão acerca da idéia de desenvolvimento atualmente: “(...) o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será o privilégio de uma minoria. O custo em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco a sobrevivência da espécie humana (...) o *desenvolvimento econômico* - a idéia de que os *povos pobres* podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais *povos ricos* - é simplesmente irrealizável. Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão *desenvolvidas*, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista. Mas, como desconhecer que esta idéia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios para legitimar a destruição de formas de cultura *arcaicas*, para *explicar* e fazer *compreender* a *necessidade* de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo? Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito” (FURTADO, 1998, p. 88-89).