



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

VINÍCIUS RODRIGUES VIEIRA FERNANDES

TRAJETÓRIA DOS ASSENTAMENTOS RURAIS
FINANCIADOS PELO CRÉDITO FUNDIÁRIO NO ESTADO
DO RIO GRANDE DO NORTE: UMA ANÁLISE DA
EXPERIÊNCIA DO ASSENTAMENTO DA FAZENDA PAZ NO
MUNICÍPIO DE MAXARANGUAPE/RN

Natal/RN

2014

VINÍCIUS RODRIGUES VIEIRA FERNANDES

**TRAJETÓRIA DOS ASSENTAMENTOS RURAIS
FINANCIADOS PELO CRÉDITO FUNDIÁRIO NO ESTADO
DO RIO GRANDE DO NORTE: UMA ANÁLISE DA
EXPERIÊNCIA DO ASSENTAMENTO DA FAZENDA PAZ NO
MUNICÍPIO DE MAXARANGUAPE/RN**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Econômicas.

Área de Concentração: Economia Regional.

Orientador: Prof. Dr. João Matos Filho.

Natal/RN

2014

Catálogo da Publicação na Fonte.
UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Fernandes, Vinícius Rodrigues Vieira.

Trajetória dos assentamentos rurais financiados pelo crédito fundiário no estado do Rio Grande do Norte: uma análise da experiência do assentamento da fazenda Paz no município de Maxaranguape/RN/ Vinícius Rodrigues Vieira Fernandes. - Natal, RN, 2014.

127 f. : il.

Orientador: Prof^a. Dr. João Matos Filho.

Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Economia.

1. Desenvolvimento rural - Maxaranguape/RN – Dissertação. 2. Reforma agrária – Assistida ao mercado - Dissertação. 3. Assentamento rural - Maxaranguape/RN - Dissertação. 4. Crédito fundiário - Dissertação. I. Matos Filho, João. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. II. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 332.146.2(813.2)

VINÍCIUS RODRIGUES VIEIRA FERNANDES

**TRAJETÓRIA DOS ASSENTAMENTOS RURAIS
FINANCIADOS PELO CRÉDITO FUNDIÁRIO NO ESTADO
DO RIO GRANDE DO NORTE: UMA ANÁLISE DA
EXPERIÊNCIA DO ASSENTAMENTO DA FAZENDA PAZ NO
MUNICÍPIO DE MAXARANGUAPE/RN**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Econômicas.

Área de Concentração: Economia Regional.

Aprovada em: __/__/____

Prof. Dr. João Matos Filho
Orientador/Departamento de Economia-UFRN

Prof. Dr. Emanuel Márcio Nunes
Examinador/Departamento de Economia-UERN

Prof. Dr. Lincoln Moraes de Souza
Examinador/Departamento de Ciências Sociais-UFRN

Dedico à agricultura familiar, em especial, aos assentados da Fazenda Paz, na esperança que eles possam retomar o caminho do desenvolvimento rural.

AGRADECIMENTOS

Além de uma realização pessoal, uma dissertação de mestrado envolve a participação direta e indireta de muitas pessoas. Mesmo correndo o risco de esquecer alguém, segue minha singela homenagem a todos que contribuíram de alguma forma nesse processo.

A Deus, por me proporcionar saúde, paz, sabedoria e perseverança para concluir este estudo.

Aos meus pais, Sebastião e Cirley, e a minha irmã, Vanessa, por terem dado toda a sustentação familiar. Pelos valores passados. Por sempre fazerem florescer um altruísmo em minhas atitudes. Por toda confiança depositada. Para vocês, todo o amor do mundo.

A minha namorada, Vanessa, por todo amor demonstrado. Pelo incentivo, pelo carinho e pela ajuda nas entrevistas realizadas. Pela compreensão, respeito e paciência nos momentos de ansiedade e eventual distância. Por estar presente em todos os momentos da minha vida. Por ser essa pessoa única e tão especial, minha sincera gratidão. Para você, guardei o meu amor.

Ao meu amigo e orientador, Professor João Matos, por toda dedicação ao meu trabalho. Pelas pertinentes colocações teóricas que engrandeceram minha pesquisa. Por ter me acolhido, ainda na graduação, como bolsista voluntário de iniciação científica e ter me apresentado o assentamento da Fazenda Paz. Por ser uma fonte de inspiração nos estudos sobre o desenvolvimento rural, por ter acreditado em mim, pela acessibilidade e humildade, minha sincera gratidão e admiração. Sem a sua contribuição, este trabalho nada seria.

Aos demais professores do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte por todo conhecimento adquirido, enriquecimento acadêmico e amizade construída, meu muito obrigado.

Aos entrevistados pela disponibilidade e presteza nas informações solicitadas.

Aos amigos do mestrado em economia da UFRN, em especial a Werton, Vinícius, André e Johnatan. A academia nos uniu e amizade nos fortaleceu. Obrigado pelos bons momentos de estudo e de alegrias compartilhadas.

Por fim, agradeço aos amigos que sempre estiveram presentes na minha vida. Mencionei, dentre outros, Tulhinho, Júlio, Teixeira, Tio Chico, Chico, Thúlio, Gio, Leozinho, Thiago Salé, Dedé, Tião, Pablo, Raphael PH, Kelmen, Derek, Dudu, Hugo e Sirleno. Por toda simplicidade, autenticidade e incentivos, meu muito obrigado. Todos esses anos de amizade me proporcionaram momentos indescritíveis.

É chegado o fim de mais uma etapa. Deixarei Natal para cursar o doutorado em economia da Universidade Federal de Uberlândia. Tenham certeza que levarei todos no coração, na convicção que em breve estarei de volta.

“É preciso força para sonhar e perceber que a estrada vai além do que se vê.”

(Marcelo Camelo)

RESUMO

A Reforma Agrária Assistida de Mercado (RAAM) vem se constituindo como uma alternativa de reforma agrária financiada pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Trata-se de uma política de aquisição, distribuição e utilização da terra disseminada ideologicamente e financiada pelo Banco Mundial na perspectiva da inserção produtiva de trabalhadores rurais sem terra. Nesse sentido, este estudo procura analisar a trajetória dos assentamentos rurais financiados por esta política, buscando-se compreender quais os fatores que promovem ou limitam o processo de desenvolvimento rural desses assentamentos. Para tanto, toma-se como referência um estudo de caso do Assentamento da Fazenda Paz, no município de Maxaranguape, no estado do Rio Grande do Norte. Do ponto de vista metodológico, foram utilizadas pesquisas bibliográfica e documental, além de visitas ao assentamento e realização de entrevistas semiestruturadas com os assentados, lideranças sindicais, consultores e técnicos ligados ao projeto. Partindo-se dos relatos dos entrevistados, constrói-se, inicialmente, a hipótese de que as instituições formais e informais presentes no Assentamento da Fazenda Paz não foram capazes de coordenar de forma eficaz as ações dos agentes. Os resultados obtidos evidenciaram a existência de um empreendimento bastante complexo, com uma área total de 607 hectares e 80 famílias assentadas, dotado de água de boa qualidade e infraestrutura de irrigação, com um patrimônio de aproximadamente R\$ 5 milhões de reais. A experiência vivenciada pelos assentados compreendeu o desenvolvimento de complexos sistemas de produção e comercialização de frutas e hortaliças, com destaque para a cultura de mamão numa área de 45 hectares com base em moderno sistema de irrigação e uso intensivo de tecnologia. A gestão coletiva da produção, da comercialização, das receitas e dos custos destacou-se como um grande desafio para os assentados e suas organizações representativas, isto é, a Associação Comunitária e a Cooperativa. A partir desta constatação foi possível identificar dois momentos na trajetória do Projeto: o primeiro, entre 2007-2011, considerado pelos entrevistados como exitoso, no qual a integração de políticas públicas e a entrada abundante de receitas provenientes da comercialização dos frutos da Paz, principalmente através da venda do mamão e do abacaxi nos mercados nacional e internacional, permitiram uma remuneração média de R\$ 800,00 a R\$ 1.000,00 por assentado/mês, além da produção de hortaliças e de outros tipos de produtos para a venda e o autoconsumo; o segundo, a partir de 2012, caracterizado como um fracasso, em virtude da descontinuidade do cultivo, da produção e da comercialização de frutas com base no modelo coletivo de trabalho implantado. Importantes fatores explicam a descontinuidade do projeto, dentre os quais, o modelo de agricultura implementado, dificuldades relacionadas à gestão da produção, da comercialização e das finanças do empreendimento, além da quebra de confiança entre a diretoria da Cooperativa e os associados e o distanciamento das organizações governamentais mais diretamente responsáveis pelo Projeto. Conclui-se, portanto, que é preciso repensar o desenvolvimento rural como um fenômeno multidimensional, demandando um amplo envolvimento entre Estado e sociedade sob as bases de um contrato territorial de desenvolvimento.

Palavras-chaves: Desenvolvimento rural. Reforma Agrária Assistida de Mercado. Programa Nacional do Crédito Fundiário. Assentamento da Fazenda Paz.

ABSTRACT

The market-assisted land reform (RAAM) has been constituted as an alternative of agrarian reform funded by the Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF). It is a policy of acquisition, distribution and use of Earth ideologically disseminated and funded by the World Bank in the context of productive insertion of landless workers. Accordingly, this study seeks to analyze the trajectory of rural settlements financed by this policy, seeking to understand what factors promote or limit the process of rural development of those settlements. To do so, take as a reference case study of the Assentamento da Fazenda Paz, in the municipality of Maxaranguape in the State of Rio Grande do Norte. From the methodological point of view, bibliographical and documentary research were used, in addition to visits to the settlement and semi-structured interviews with the settlers, trade union leaders, consultants and technicians linked to the project. Assuming the reports of respondents, initially constructs the hypothesis that informal and formal institutions present in the Assentamento da Fazenda Paz were unable to effectively coordinate the actions of the agents. The results obtained showed the existence of a very complex undertaking, with a total area of 607 hectares and 80 families settled, endowed with good quality water and irrigation infrastructure, with assets of approximately R\$ 5 million reais. Experience experienced by the settlers understood the development of complex systems of production and marketing of fruits and vegetables, with an emphasis on the cultivation of papaya in an area of 45 hectares based on modern irrigation system and extensive use of technology. Collective management of production, marketing, revenue and costs stood out as a major challenge for the settlers and their representative organisations, i.e. the Community Association and the cooperative. From this observation it was possible to identify two moments on the trajectory of the project: the first, between 2007-2011, considered by respondents as successful, in which the integration of public policies and abundant input of revenue from the commercialization of the fruits da Paz, mainly through the sale of papaya and pineapple in national and international markets, allowed an average remuneration of R\$ 800.00 reais to R\$ 1,000 reais seated/month. In addition to the production of vegetables and other types of products for sale and consumption; the second, from 2012, characterized as a failure, due to the discontinuity of the cultivation, production and marketing of fruits based on the collective bargaining model deployed. Important factors explain the discontinuity of the project, including the model of agriculture implemented, difficulties related to the management of production, marketing and finance the venture, in addition to the breach of trust between the Board of the cooperative and the associates and the distancing of the governmental organizations more directly responsible for the project. It is therefore concluded that we must to rethink rural development as a multidimensional phenomenon, requiring a broad engagement between State and society under the foundations of a territorial development contract.

Keywords: rural Development. Market-assisted land reform. Programa Nacional do Crédito Fundiário. Assentamento da Fazenda Paz.

LISTA DE QUADROS E ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Caracterização das políticas públicas utilizadas pelos assentados.....	85
Quadro 2 - Volume e destino dos recursos contratados pelo assentamento.....	87
Quadro 3 - Valor comercializado pelo PAA e PNAE por agricultor/ano.	88
Quadro 4 - O empreendedorismo na Fazenda Paz.....	94
Quadro 5 - Resumo dos problemas levantados pelas instituições externas.....	116
Figura 1 - Modelo de gestão do empreendimento	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACAPAZ – Associação da Cooperativa da Agricultura Familiar da Fazenda Paz

AGF – Aquisições do Governo Federal

CAF – Consolidação da Agricultura Familiar

COOPAZ – Cooperativa dos Agricultores dos Frutos da Paz

CPR – Combate à Pobreza Rural

CTD – Contrato Territorial de Desenvolvimento

DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF

EGF – Empréstimos do Governo Federal

EMATER/RN – Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EZ/EC – Zonas de Capacitação e Comunidades Empresariais

FETARN – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte

GT – Grupos de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LEADER – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Local e Rural

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MRAM – Modelo de Reforma Agrária de Mercado

NPT – Nossa Primeira Terra

OASIS – Organização de Aprendizagem e Saberes em Iniciativas Solidárias

ORNA'S – Ocupações rurais não-agrícolas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PDS – Programa do Desenvolvimento Solidário

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar

PNAE – Programa Nacional da Alimentação Escolar

PNCF – Programa Nacional do Crédito Fundiário

PRONAF – Programa Nacional da Agricultura Familiar

RAAM – Reforma Agrária Assistida de Mercado

SEARA – Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e de Apoio à Reforma Agrária

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 AS RECENTES ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE DESENVOLVIMENTO RURAL	18
1.1 O MODO CAMPONÊS DE FAZER AGRICULTURA: UMA ESTRATÉGIA PARA AGRICULTURA FAMILIAR	21
1.2 A AGRICULTURA FAMILIAR COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL	30
1.3 O NOVO RURAL BRASILEIRO.....	33
1.4 A PLURIATIVIDADE NA AGRICULTURA FAMILIAR.....	39
1.5 O ENFOQUE TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL	42
1.6 A ABORDAGEM INSTITUCIONAL E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO.....	45
1.6.1 O papel das regras formais no desenvolvimento	50
1.6.2 O papel das regras informais no desenvolvimento	53
2 REFORMA AGRÁRIA ASSISTIDA PELO MERCADO: CONTRIBUIÇÕES PARA UM DEBATE TEÓRICO	58
2.1 A IDEIA DA REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO.....	59
2.2 CRÍTICAS AO MODELO DE REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO.....	64
2.3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM A REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO.....	65
2.3.1 Programa Reforma Agrária Solidária – Projeto São José	68
2.3.2 O projeto piloto Cédula da Terra – Combate à Pobreza Rural.....	69
2.3.3 Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra.....	72
2.3.4 Programa Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (CFCP).....	74
2.3.5 Programa Nacional do Crédito Fundiário	75
3 O “BOM” NA TRAJETÓRIA DO ASSENTAMENTO DA FAZENDA PAZ	80
3.1 ASSENTAMENTO DA FAZENDA PAZ: DA GÊNESE DO PROJETO AOS DESAFIOS	81
3.2 FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR: A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA FAZENDA PAZ	83
3.3 MODELO DE GESTÃO E PRODUÇÃO DO ASSENTAMENTO: DIVERSIFICAÇÃO, EMPREENDEDORISMO E PLURIATIVIDADE	90
3.4 O TERRITÓRIO E O CAPITAL SOCIAL: DINÂMICAS LOCAIS INTANGÍVEIS	96
4 O “MAU” E O “FEIO” NA TRAJETÓRIA DO ASSENTAMENTO DA FAZENDA PAZ: OS DETERMINANTES PARA A DESCONTINUIDADE DO PROJETO.....	98
4.1 FALTA DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO E QUEBRA DE CONFIANÇA: A ÓTICA DOS ASSENTADOS	99
4.2 AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO E A CULTURA DO ASSALARIAMENTO DOS ASSENTADOS: OS ARGUMENTOS DA DIRETORIA.....	105

4.3 PLANTANDO A ÁRVORE DOS PROBLEMAS: AS OPINIÕES DAS INTITUIÇÕES EXTERNAS	108
À GUIA DE CONCLUSÃO	118
REFERÊNCIAS	121

INTRODUÇÃO

O papel da agricultura e da reforma agrária no desenvolvimento econômico tem se mostrado recorrente na agenda das políticas públicas para o meio rural brasileiro desde os anos 1950, quando o debate teórico colocou em polos opostos aqueles que defendiam e aqueles que negavam a imprescindibilidade da reforma agrária para garantir o abastecimento alimentar dos centros urbano-industriais que cresciam sob a égide do desenvolvimentismo e da industrialização por substituição de importações.

Para os defensores da reforma agrária, tais como Ignácio Rangel, Alberto Passos Guimarães e Caio Prado Júnior, mantida a estrutura concentrada de posse e uso da terra, a agricultura não seria capaz de cumprir os papéis que lhes seriam reservados no contexto do desenvolvimento capitalista, isto é, a provisão de alimentos e matérias-primas, a geração de divisas, o financiamento da industrialização, a criação do mercado interno e a liberação de força de trabalho para outros setores ou atividades (MIELITZ NETTO, MELO e MAIA, 2010).

Para os opositores da reforma agrária, tais como Gilberto Paim e, principalmente, o grupo de economistas conservadores da Universidade de São Paulo (USP), liderado pelo professor Antônio Delfim Neto, as razões para o não cumprimento das funções reservadas à agricultura, e em particular a explicação para a insuficiência na oferta de alimentos e matérias-primas para os centros urbano-industriais e para a própria população rural não estaria na concentração da terra, mas na ausência de uma política de modernização da agricultura e de garantia de preços dos alimentos e matérias-primas (MIELITZ NETTO, MELO e MAIA, 2010; DELGADO, 2005).

O debate teórico acima referido projetou-se na agenda governamental no início da década de 1960, materializando-se como uma das reformas de base do Governo João Goulart. Em um comício realizado no dia 13 de março de 1964, na Central do Brasil (Rio de Janeiro), “Jango” ressaltava que a reforma agrária era “indispensável, não só para aumentar o nível de vida do homem do campo, mas também para dar mais trabalho às indústrias e melhor remuneração ao trabalhador urbano” (STEDILE, 2005, p. 105). Em outro momento, o então Presidente da República deixava claro que “a reforma agrária só prejudica a uma minoria de insensíveis, que deseja manter o povo escravo e a nação submetida a um miserável padrão de vida” (ibidem, p. 106). Tratava-se, na verdade, de um discurso a ser apresentado ao Congresso Nacional para a implementação da Primeira Lei Nacional da Reforma Agrária. Entretanto, essa proposta de Lei não chegou a ser apresentada em razão do golpe militar de abril de 1964.

A proposta de uma reforma agrária estava, agora, sob a égide do Marechal Castelo Branco, líder da ditadura militar. Ideologicamente e politicamente, era do interesse dos militares desqualificarem a reforma agrária e promoverem uma completa modernização do setor agrícola. Para tanto, o regime aliou-se aos princípios conservadores do grupo liderado por Delfim Neto, que negavam a existência de uma questão agrária porque, mesmo com a estrutura fundiária vigente e as relações de trabalho no meio rural brasileiro, a agricultura estava cumprindo suas funções básicas no desenvolvimento econômico. A proposta de uma primeira Lei Nacional de Reforma Agrária, então, foi revista, reformulada e editada de acordo com os objetivos políticos do regime. Nesse cenário, instituía-se a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, denominada Estatuto da Terra.

De acordo com o Estatuto da Terra, o Estado teria a obrigação de garantir o direito ao acesso à terra para quem nela vivesse e trabalhasse. No entanto, o caminho tomado pelos militares foi o da *modernização conservadora* da agricultura, sobretudo da grande propriedade rural, com base no crédito rural subsidiado, na política de garantia de preços e na geração e difusão de tecnologias por empresas estatais, à margem da função social e ambiental da propriedade prevista no Estatuto da Terra.

O tema da reforma agrária perdeu prioridade durante todo o período do regime militar, reduzindo-se a projetos de colonização oficial e de compra de terras no contexto do Programa de Integração Nacional (PIN) e do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA). No entanto, o processo de redemocratização do país, o protagonismo dos movimentos sociais, os efeitos negativos da *modernização conservadora*, em particular no que se refere ao aumento da concentração da terra, à exclusão social e à agressão ao meio ambiente, trouxeram novamente à tona o tema da reforma agrária e todo o seu debate teórico como estratégia para o desenvolvimento rural.

Mais uma vez, a reforma agrária não perdeu o seu caráter polêmico: (i) existem aqueles que não acreditam na sua implementação, pois entendem que não existem tantas terras ociosas nem tampouco uma demanda elevada, e mesmo que houvesse esses dois fatores, a reforma agrária acentuaria os problemas urbanos (GRAZIANO NETO, 1989); (ii) os que acham que ela perdeu o seu papel histórico como estratégia de desenvolvimento do capitalismo (NAVARRO, 2008); (iii) os que creem que ela deve ser reduzida a um programa social de ocupação e renda no campo (GRAZIANO da SILVA, 1980); e (iv), finalmente, os que defendem uma reforma agrária que possibilite o desenvolvimento do capitalismo no campo com base no empreendedorismo da agricultura familiar (VEIGA, 2001; ABRAMOVAY, 2000).

É neste contexto que se insere o subtema da aquisição da terra nas suas duas vertentes: a aquisição pela via da desapropriação social e a aquisição pela via do crédito fundiário, que são chamadas, respectivamente, de reforma agrária institucional e reforma agrária de mercado. Os defensores da primeira vertente argumentam que a terra possui uma função social, sendo o seu acesso um direito universal, o que motiva uma luta das classes contra a concentração fundiária. Por sua vez, os defensores da segunda vertente argumentam que este modelo reduz as burocracias judiciais, reduz os custos com aquisição de terras e promove a emancipação dos beneficiários nas decisões, sendo considerado, portanto, a estratégia mais eficiente para a distribuição de terras (BUAINAIN, SILVEIRA E TEÓFILO, 2000).

Concordando com a perspectiva adotada por Sabourin (2008), admite-se que a disjuntiva reforma agrária institucional versus reforma agrária de mercado, constitui uma falsa questão ou um falso debate. Tanto em uma como em outra forma de aquisição, a terra é uma mercadoria. No primeiro caso, a fonte de recursos é o Orçamento Geral da União (OGU), de onde provêm os recursos para pagamento das benfeitorias, e os Títulos da Dívida Agrária (TDAs), que pagam a “terra nua”. No segundo caso, tanto as terras, quanto as benfeitorias, são pagas em dinheiro, com recursos do crédito fundiário, contratado pelos assentados organizados em uma associação, sob a forma de uma sociedade civil sem fins lucrativos. No entanto, as novas benfeitorias e a manutenção dos assentados no primeiro ano, são financiadas com recursos do OGU.

Na sua essência, o que difere as duas modalidades de reforma agrária acima referidas é a estratégia de gestão dos assentamentos. No caso da reforma agrária institucional, cabe ao Governo Federal, através do INCRA, a responsabilidade direta pela gestão dos assentamentos. No caso da reforma agrária de mercado, verifica-se um duplo processo de descentralização da gestão dos assentamentos, isto é do Governo Federal para os Governos estaduais e, posteriormente, mediante delegação das duas esferas de governo para associações civis formalmente constituídas, a quem cabe desde a identificação e aquisição da terra, até a gestão da produção, da comercialização e das finanças pelos próprios assentados com assistência técnica por eles contratada nessas diversas etapas da gestão.

Apesar do grande número de assentamentos financiados pelo crédito fundiário, do grande volume de recursos investidos sob a responsabilidade de assentados de distintas origens, com baixo grau de escolaridade e em geral com baixo capital social, ainda são poucos os estudos que analisam as trajetórias desses assentamentos e, em particular, a forma como foram enfrentados os profundos desafios colocados para os responsáveis pelas organizações

gestoras desses empreendimentos. Quem são os assentados? De onde eles provêm? Como se configuraram as estratégias desenvolvidas nos assentamentos? Que lições podem ser extraídas dessas experiências?

As respostas para as questões acima formuladas ainda são muito escassas, particularmente no Rio Grande do Norte, onde os estudos são raros e ainda de caráter geral. Diante disto, a presente dissertação procura contribuir para um conhecimento mais aprofundado dos meandros e das especificidades da gestão dos assentamentos, através da reconstituição e análise de um estudo de caso, o Assentamento da Fazenda Paz.

Localizada em Maxaranguape/RN, a Fazenda Paz foi adquirida em 2007 por 80 famílias, através dos recursos financiados pelo Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF). A ideia era desenvolver um programa de agricultura familiar sólido, que não só respeitasse o meio ambiente como também melhorasse a qualidade de vida da comunidade.

Inicialmente constituiu-se a Associação da Cooperativa da Agricultura Familiar da Fazenda Paz (ACAPAZ) e, posteriormente, a Cooperativa dos Agricultores dos Frutos da Paz (COOPAZ). São 607 hectares de terra, sendo 120 irrigados, onde cultivam-se, predominantemente, frutas tropicais.

Entre os anos de 2007 e 2011, o projeto apresentou importantes resultados, tornando-se uma referência na agricultura familiar brasileira. Os Frutos da Paz ganharam notoriedade no mercado interno e externo, chegando a gerar uma renda média entre oitocentos reais (R\$ 800,00) e mil reais (R\$ 1.000,00) por assentado. Essa trajetória de sucesso foi interrompida no ano de 2012, quando os assentados procuraram diversas instituições para que ajudassem a salvar o projeto.

Na verdade, o caso do Assentamento da Fazenda Paz é mais um que apresentou uma tendência cíclica na agricultura familiar do Rio Grande do Norte. Nesse sentido, questionam-se os fatores preponderantes e limitantes para o desenvolvimento rural dos arranjos de agricultores familiares instalados nos assentamentos de reforma agrária. Sintetizando, pergunta-se: **quais os fatores que promoveram o êxito e a descontinuidade do processo de desenvolvimento rural do Assentamento da Fazenda Paz?**

Visando responder com propriedade a pergunta de partida, o objetivo geral deste trabalho é analisar as potencialidades e os limites presentes na trajetória do Assentamento da Fazenda Paz. Para atingir este objetivo geral, o estudo parte dos seguintes objetivos específicos: (i) apresentar a estrutura histórica, organizacional e econômica do assentamento; (ii) investigar e analisar os aspectos positivos no processo de desenvolvimento do

assentamento; e (iii) investigar e analisar a existência de outros fatores que contribuíram para a descontinuidade do projeto.

Para a análise da trajetória do Assentamento da Fazenda Paz, optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas com atores que participaram ativamente desde o processo de formação da ACAPAZ e da COOAPAZ, passando pela fase de sucesso do empreendimento até o seu período de descontinuidade. Ao todo, foram realizadas oito entrevistas, com dez pessoas diferentes, envolvendo os próprios assentados (associados e diretoria) e representantes da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Rio Grande do Norte (FETARN), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (EMATER/RN) e da Organização de Aprendizagem e Saberes em Iniciativas Solidárias do Rio Grande do Norte (OASIS/RN).

Partindo-se dos relatos dos entrevistados, constrói-se, inicialmente, a hipótese de que as instituições formais e informais presentes no Assentamento da Fazenda Paz não foram capazes de coordenar de forma eficaz as ações dos agentes.

Do ponto de vista metodológico, consiste em uma pesquisa de ordem qualitativa e que utiliza o método dedutivo. O trabalho possui um delineamento histórico, descritivo e analítico. Utilizaram-se pesquisas bibliográficas – livros, artigos científicos de autores e teses que abordam a temática proposta – e documental – fundamentada no plano de negócios da unidade de produção da ACAPAZ.

A análise compreende o período 2007-2013, espaço-temporal que engloba a aquisição da propriedade, investimentos, produção, a inserção no mercado, as transformações nas condições de vida dos agricultores e, sobretudo, o crescimento e o declínio do assentamento.

No tocante a coleta de dados, fez-se uso de dados secundários, originados e/ou publicados pelo Censo Agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006). Os dados primários foram obtidos a partir das entrevistas realizadas com a diretoria do projeto.

Além desta introdução, o estudo possui outras quatro seções. No primeiro capítulo, abordam-se as concepções teóricas mais recentes que tratam do desenvolvimento rural. Em um segundo momento, aproxima-se este contexto com a discussão do modelo de reforma agrária de mercado. No capítulo 3, apresenta-se a primeira análise dos resultados, isto é, a que diz respeito aos fatores exitosos do empreendimento. No capítulo quatro, analisam-se os problemas enfrentados pela Fazenda Paz que culminaram na descontinuidade do projeto. Por fim, têm-se as principais conclusões do estudo e orientações para possíveis políticas públicas.

1 AS RECENTES ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE DESENVOLVIMENTO RURAL

A partir da década de 1980, além da retomada da discussão sobre a questão agrária, a temática do desenvolvimento rural volta à agenda governamental, adquirindo um maior espaço no âmbito político e acadêmico. Nesse meio termo, existe uma questão primária e que ainda emerge nos debates entre os teóricos do tema: qual o conceito de rural?

Na concepção do IBGE, conforme explicita Mior (2000), o urbano compreende as pessoas e domicílios recenseados em cidades, vilas ou em áreas urbanas isoladas. Por sua vez, o rural seria todo o perímetro fora desse “contexto urbano”.

Utilizando a densidade demográfica como variável chave, a OCDE, também citada por Mior (2000) estabelece os seguintes critérios para classificar as regiões rurais: (i) regiões essencialmente urbanas (menos de 15% da população vive em comunidades rurais com densidade demográfica abaixo de 150 habitantes km²); (ii) regiões essencialmente rurais (mais de 50% da população vive em comunidades rurais com menos de 150 habitantes por km²); e (iii) regiões relativamente rurais (entre 15 e 50% da população vive em comunidades rurais com menos de 150 habitantes por km²).

Segundo Veiga (2003), municípios com menos de 20 mil habitantes não deveriam ser considerados urbanos. O autor destaca que no ano de 2000, por exemplo, caso o critério conceitual sobre o rural proposto pela OCDE fosse traduzido para o Brasil, apenas 411 dos 5.507 municípios brasileiros seriam considerados urbanos. Sendo assim, pode-se parafrasear um dos títulos dos diversos trabalhos do autor e concluir que o *Brasil é mais rural do que se imagina*.

Partindo desses pressupostos conceituais e avançando na análise do processo de desenvolvimento rural, cabe identificar as razões que favoreceram o novo pensar do rural nas discussões mais recentes. Nesse sentido, as contribuições da Europa e dos Estados Unidos explicam em parte o “renascimento” do rural. Conforme relata Mior (2000, p. 5-6):

O final dos anos 80 e início dos anos 90 sinalizam para uma crescente insatisfação com os rumos das políticas agrícolas europeia e americana - mas não somente destas - no que diz respeito aos seus altos custos decorrentes de seus subsídios subjacentes às mesmas. O acordo GATT é o desaguadouro, quase que natural, destas insatisfações. Embora as expectativas fossem pela liberalização do comércio mundial de produtos agrícolas, o resultado efetivamente alcançado foi o do estabelecimento de regras sem liberação.

Diante desse cenário de insatisfação social, existia uma forte pressão para mudanças no enfoque do meio rural. Paulatinamente, os estudos e as ações dos agentes políticos passaram a conceber o rural como um importante segmento promotor de novas oportunidades, no qual a presença de recursos locais, como a reciprocidade, difusão de conhecimento e aspectos culturais poderiam ser importantes fomentadores do desenvolvimento rural. Nesse âmbito, Mior (2000) cita o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Local e Rural (LEADER), formulado nos anos 1990 na Europa e ainda em execução, que tem como principais objetivos: (i) direcionar ações aos espaços de pequeno porte; (ii) mobilizar os recursos endógenos das zonas com problemas de desenvolvimento; (iii) movimentar os recursos não-agrícolas que permitam a diversificação das atividades existentes na região; e (iv) fomentar a participação da comunidade.

Por sua vez, Beduschi Filho e Abramovay (2004) analisam outra experiência que ajuda a ilustrar e entender a nova ótica das políticas voltadas para o meio rural. Trata-se do Programa EZ/EC (Zonas de Capacitação e as Comunidades Empresariais), que foi desenvolvido nos Estados Unidos a partir do ano de 1993 e possui como premissa básica o engajamento dos atores das comunidades em ações de planejamento estratégico de longo prazo. Segundo os autores, a comunidade torna-se uma das responsáveis pela elaboração, implantação e monitoramento dos projetos. Entretanto, seus planos devem estar pautados nas ideologias regulamentadas pelo Programa EZ/EC, dentre as quais: (i) oportunidade econômica; (ii) desenvolvimento sustentável; (iii) cooperação e parcerias nas comunidades; e (iv) visão estratégica de mudança.

Percebe-se que tais projetos inovam em delimitar um papel preponderante para os atores sociais, isto é, os agentes deixam de ser passivos e passam a atuar na formulação de políticas que promovam o seu próprio desenvolvimento. Por sua vez, o Estado maneja os recursos para os projetos inovadores. Configura-se, portanto, uma parceira de responsabilidade público-privada.

No Brasil, a problemática do desenvolvimento rural ganhou relevância na década de 1990. Fatores como a modernização agrícola, falta de apoio institucional, redução dos preços agrícolas e elevada pobreza rural, contribuíram para que o rural fosse visto além de um segmento econômico. De acordo com Kageyama (2008), é preciso separar o rural do agrícola e aceitar que existe uma dimensão econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental atuante no meio rural brasileiro.

Em outro estudo, Schneider (2010) enumera quatro aspectos fundamentais para a emergência do debate sobre o desenvolvimento rural no Brasil na década de 1990. De acordo

com o autor, o primeiro fator relevante diz respeito ao reconhecimento da capacidade da agricultura familiar de se tornar um modelo social, econômico e produtivo. Em outras palavras, esta categoria passou a se organizar politicamente, reivindicando políticas sociais para o campo. Dessa forma, o movimento ganhou legitimidade e promoveu maiores discussões em torno do desenvolvimento rural.

O segundo aspecto consiste no crescimento das intervenções do Estado, tanto em políticas para a agricultura familiar, como políticas de reforma agrária e de segurança alimentar. Nesse âmbito, deve-se alentar mais uma vez para a importância da emergência da agricultura familiar enquanto categoria política e as reivindicações dos movimentos sociais por melhores condições de vida no campo, pressionando o Estado a projetar ações no espaço rural. Destaca-se, por exemplo, a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996.

O terceiro fator refere-se às mudanças no ambiente político e ideológico. Na visão de Schneider (2010), essa mudança tem um duplo sentido. Por um lado, as elites agrárias que eram resistentes às políticas sociais foram forçadas a mudarem de posição, sobretudo no tocante a reforma agrária. Em outra dimensão, tem-se uma disputa política e ideológica entre o agronegócio e a agricultura familiar, onde o processo de desenvolvimento rural surge como alternativa para a solução desse impasse.

O último aspecto está relacionado ao tema da sustentabilidade ambiental. Nesse caso, o autor destaca dois fatores que contribuíram para um maior debate sobre o desenvolvimento rural. O primeiro diz respeito às críticas ao modelo agrícola da “revolução verde”. Em razão dessas críticas, propõem-se modelos técnico-produtivos alternativos, ecológicos e orgânicos. O outro fator consiste no crescimento literatura acadêmica, isto é, alguns autores passaram a utilizar a noção de sustentabilidade como referencial teórico e modelo de desenvolvimento, indicando um caminho para desenvolvimento rural sustentável.

Após a retomada dessas discussões, muitos estudiosos passaram a investigar os principais aspectos do desenvolvimento rural no Brasil, formulando assim estratégias que servem de orientação para possíveis políticas públicas de combate a pobreza rural e melhorias das condições de vida dos agricultores familiares. Dentre as diversas abordagens do desenvolvimento rural encontradas na literatura especializada, adverte-se que a análise do estudo recairá, a seguir, em seis vertentes principais, priorizando autores específicos.

Em primeiro lugar, discute-se, a partir das contribuições teóricas de Jan Douwe van der Ploeg, o modo camponês de fazer agricultura e sua luta pela autonomia frente à dependência imposta pelos mercados. Em segundo lugar, aprofunda-se a análise da

agricultura familiar como estratégia para o desenvolvimento rural, tendo como base os estudos de José Eli da Veiga. Em terceiro lugar, apresentam-se os pressupostos do novo rural brasileiro, composto por ocupações rurais não agrícolas (ORNA's) capazes de gerar emprego e renda para os trabalhadores do campo, através dos trabalhos de José Graziano da Silva. Em quarto lugar, discute-se a pluriatividade como estratégia para a reprodução social das famílias rurais, sob a égide dos aportes teóricos de Sérgio Schneider. Em quinto lugar, tem-se o enfoque territorial do desenvolvimento rural, tomando como referência os estudos de Ricardo Abramovay. Por fim, discute-se o papel das instituições formais e informais no processo de desenvolvimento.

1.1 O MODO CAMPONÊS DE FAZER AGRICULTURA: UMA ESTRATÉGIA PARA AGRICULTURA FAMILIAR

O desenvolvimento rural é um processo que envolve uma luta diária do agricultor familiar em buscar e promover sua autonomia política, econômica e social. Tal autonomia dependerá, dentre outros fatores, do tipo de agricultura empreendida. Para um maior entendimento dessas questões, pode-se recorrer aos aportes teóricos de Jan Douwe van der Ploeg, especialmente na sua obra intitulada “Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização” (2008). A ideia desta seção não é centrar a análise no campesinato ou estabelecer diferenças conceituais¹ entre camponeses e agricultores familiares, mas utilizar as características do modo camponês de fazer agricultura como instrumentos para o desenvolvimento da agricultura familiar.

Inicialmente, o autor procura desmistificar a atual ideia institucionalizada pela teoria convencional acerca do campesinato. Longe de constituir-se um setor marginalizado, atrasado e fadado ao desaparecimento em virtude do processo de modernização da agricultura, o campesinato, na visão de Ploeg (2008), está mais forte do que antes e surge como uma premissa para o desenvolvimento rural, muito em função do modo de produzir camponês.

Na verdade, o modo de produzir camponês é um dos três grupos de agricultura identificados pelo autor. Em primeiro lugar, tem-se a agricultura camponesa, que baseia-se no

¹ Para Felício (2006), as diferenças só existem no paradigma do capitalismo agrário. Neste caso, o camponês é tratado como um sinônimo de atraso, bárbaro e fadado a se transformar em agricultor familiar dado o avanço do capitalismo no campo. Por sua vez, o agricultor familiar seria um elemento importante e necessário, dado que está inserido de alguma forma no agronegócio. Ainda de acordo com o autor, no paradigma da questão agrária não existe diferenças entre camponeses e agricultores familiares, uma vez que ambos possuem a família e o trabalho familiar como características principais.

uso do capital ecológico, mão-de-obra familiar e multifuncionalidade. Nesse caso, a produção é orientada tanto para o mercado como para a reprodução da unidade agrícola e da família.

O segundo grupo destacado pelo autor refere-se à agricultura empresarial. Esta baseia-se em uma produção de larga escala, especializada e totalmente orientada para o mercado. Nesse meio termo, vale ressaltar que este tipo de agricultura passa a ser dependente do mercado por duas vias: (i) produção, através da penetração do capital financeiro e industrial sob a forma de crédito, insumos industriais e tecnologias; e (ii) receita, através do único objetivo de venda dos produtos agrícolas.

O último grupo diz respeito à agricultura capitalista. A produção é realizada em grande escala e atua sob a égide do modelo agroexportador, tendo como objetivo final a maximização do lucro. Ademais, baseia-se essencialmente na mão-de-obra assalariada.

Para fins metodológicos desta dissertação, convém esmiuçar a análise feita por Ploeg (2008) em relação às agriculturas camponesa e empresarial. Em última instância, isto permitirá reflexões acerca do melhor modelo de desenvolvimento para o meio rural brasileiro, direcionando o país para a autonomia ou aprofundando a dependência.

Antes de adentrar nesse debate, o autor tece importantes críticas a tradição dos estudos camponeses. Uma primeira crítica diz respeito à divisão do mundo em duas partes, isto é, um centro desenvolvido e uma periferia subdesenvolvida. Diante dessa divisão, caberia aos camponeses a parte subdesenvolvida, atuando como um obstáculo para o desenvolvimento. Para o autor (2008, p. 37), “as diferenças entre essas partes só podem ser avaliadas quando os aspectos comuns forem efetivamente compreendidos”.

A segunda crítica referendada por Ploeg (2008) consiste na negligência dos estudos camponeses quanto ao entendimento do modo camponês de fazer agricultura. O autor explica que os estudos têm enfatizado apenas o envolvimento dos camponeses na agricultura, desconsiderando a forma pela qual estavam envolvidos, como praticavam a agricultura e se estes dois aspectos diferem o modo de produção camponês dos outros tipos de agricultura.

Em terceiro lugar, o autor critica a negligência dos estudos camponeses em reconhecerem a condição de agente dos camponeses. Na essência, os camponeses são tratados apenas como “vítimas passivas” do processo, estando subordinados a outras classes. Citando o trabalho de Long (1992), Ploeg (2008) destaca que os atores sociais e, portanto, os camponeses, são “conhecedores” e “capazes” de estabelecerem diferentes formas de sobreviverem, resistindo a toda e qualquer dominação imposta.

A última crítica aos estudos camponeses consiste no não reconhecimento do elemento-chave da grande onda de modernização agrícola. Na concepção de Ploeg (2008), o

processo de modernização proporcionou diferenciações políticas e econômicas tanto no centro como na periferia. A agricultura empresarial, por exemplo, manifestou-se nas “duas partes” do mundo, desmistificando assim qualquer tentativa *dualista* de separar os fenômenos do campo.

De posse dessas críticas, o autor explicita a necessidade de rever as lacunas presentes nos estudos camponeses. Para tanto, contribui com uma nova condição camponesa² que resultaria no modo camponês de fazer agricultura. Esta nova condição camponesa apresenta uma série de características abrangentes que servem de base para uma estratégia de desenvolvimento dos agricultores familiares. Nas palavras do autor:

Assim, as características fundamentais da condição camponesa são (1) a luta por autonomia que se realiza em (2) um contexto caracterizado por relações de dependência, marginalização e privações. Essa condição tem como objetivo e se concretiza em (3) a criação e desenvolvimento de uma base de recursos autocontrolada e auto-gerenciada, a qual por sua vez permite (4) formas de coprodução entre o homem e a natureza viva que (5) interagem com o mercado, (6) permitem a sobrevivência e perspectivas de futuro e (7) se realimentam na base de recurso e a fortalecem, melhorando o processo de coprodução e fomentando a autonomia e, dessa forma, (8) reduzem a dependência. Dependendo das particularidades da conjuntura socioeconômica dominante, a sobrevivência e o desenvolvimento de uma base de própria poderão ser (9) fortalecidos através de outras atividades não agrícolas, finalmente, existem (10) padrões de cooperação que regulam e fortalecem essas inter-relações. (PLOEG, 2008, p. 40)

Ploeg (2008) vai além e procura desmembrar os principais elementos que formam essa definição abrangente da condição camponesa. Uma primeira característica destacada pelo autor é a coprodução, que consiste na interação entre o homem e a natureza viva. Como formas de coprodução, Ploeg (2008, p. 41) ressalta que:

A agricultura, a criação de animais, a horticultura, a silvicultura, a caça e a pesca, e também a transformação posterior dos produtos obtidos em outros produtos mais elaborados (por exemplo, a transformação dos excrementos e palha em estrume, de leite em queijo e de carne em presunto), bem como fenômenos recentes, como o turismo rural, são expressões da coprodução.

Trata-se, portanto, de um processo no qual o homem utiliza as diferentes formas de produzir existentes na natureza, promovendo uma constante transformação dos recursos naturais e do espaço de modo a elevar a produtividade destes, contribuindo assim com o

² De acordo com Ploeg (2008), o conceito de “condição camponesa” refere-se ao eixo entre o campesinato e o contexto do social.

progresso das áreas rurais. Mais do que isso, é através desse aprofundamento da relação homem-natureza viva que o camponês pode lutar pela sua autonomia.

A constituição de uma base de recursos autocontrolada é outro elemento da condição camponesa destacado pelo autor. Neste caso, ao produzir, criar e reconfigurar o espaço agrícola, elementos estes presentes na coprodução, o homem cria uma base de recursos para a reprodução das famílias e das unidades agrícolas. Por sua vez, a existência de uma base de recursos autocontrolada abrange novas trocas econômicas e formas de produção, possibilitando uma realimentação do processo de coprodução e reforçando a luta pela autonomia.

Em terceiro lugar, têm-se as relações dos camponeses com os mercados. Na concepção de Ploeg (2008), dado o ambiente hostil no qual estão inseridos, é da natureza psicossocial do camponês estabelecer parâmetros de defesa contra as armadilhas do mercado, tais como a flexibilidade e a mobilidade. Novamente, a luta é pela autonomia, aqui materializada por uma lógica de produção parcialmente orientada para o mercado, isto é, apenas uma parte da produção total é vendida, enquanto a outra parte é reutilizada na própria unidade agrícola.

O quarto elemento da condição camponesa compreende a sobrevivência. A ideia deste termo, evidenciada pelo autor, refere-se à reprodução e ao melhoramento esperado da própria existência. Desmembrando esta ideia, Ploeg (2008) enfatiza que a sobrevivência pode adquirir diferentes significados no tempo e no espaço. Em determinadas situações, os agricultores produzem visando garantir a sobrevivência e a satisfação nutricional pessoal e de suas famílias. Em outras, a sobrevivência está atrelada ao nível de renda obtida, ou até mesmo à capacidade de cumprir com as obrigações firmadas com outras instituições.

Em quinto lugar, o autor retoma o tema da coprodução, destacando o seu papel no fortalecimento continuado da base de recursos. De acordo com o seu pensamento, a coprodução pode contribuir tanto com uma extensão quantitativa da base de recursos como através de uma melhoria qualitativa desta base. Para o autor (2008, p. 47):

No primeiro caso, a qualidade da terra, do gado, das variedades de plantas, da mão-de-obra, dos sistemas de irrigação, das instalações, dos instrumentos, etc, é melhorada, o que permite melhores resultados na produção. No segundo caso, as relações entre os objetos de trabalho, os instrumentos e a força de trabalho são redefinidas, combinando, por exemplo, a mesma quantidade de recursos materiais com mais insumos de trabalho, o que estimula um processo de intensificação.

Os dois elementos anteriormente retratados – sobrevivência e fortalecimento da base de recursos – são especialmente enfatizados por Ploeg (2008) como fatores preponderantes para a redução da dependência camponesa no contexto das economias capitalistas globalizantes, caracterizadas por uma deterioração dos termos de troca. Por sua vez, os demais elementos também contribuem para essa redução da dependência, na medida em que possibilitam novas formas de produção e constante transformação do espaço rural.

Em suma, todas essas características da condição camponesa são construídas visando um bem comum final: a luta pela autonomia. Segundo o autor, o campesinato representa uma busca constante por autonomia, isto é, uma luta pela liberdade que objetiva: (i) assegurar que o camponês esteja livre de qualquer tipo de privação, exploração ou dominação; e (ii) garantir a liberdade de ação dos produtores, de modo que a agricultura realizada por eles corresponda ao seus próprios interesses. Além disso, o autor destaca que a pluriatividade e a cooperação poderão auxiliar no processo de redução da dependência vis-à-vis luta pela autonomia. No primeiro caso, as rendas não-agrícolas auferidas, além de complementarem a renda final dos agricultores, poderão ser utilizadas nas compras de insumos produtivos, fomentando uma certa fuga dos empréstimos do sistema bancário. No segundo caso, a cooperação, ao possibilitar trocas de experiências, reciprocidade, difusão de tecnologias e solidariedade, poderá mitigar os efeitos severos do ambiente hostil. Apreende-se, portanto, que somente através da somatória e interação dos elementos enumerados até aqui, a autonomia poderá ser concretizada.

A partir da condição camponesa, Ploeg (2008) explicita as ideias do modo camponês de fazer agricultura. Em primeiro lugar, a agricultura camponesa é voltada para a produção e crescimento do máximo de valor agregado possível. Segundo o autor (2008, p. 60), esta característica reflete a condição camponesa, na qual “os ambientes hostis são enfrentados através da produção de renda independente, usando basicamente, embora não exclusivamente, recursos auto-criados e auto-manejados”.

Em segundo lugar, a agricultura camponesa é realizada dentro de certos limites estruturais, em especial, num contexto de baixa oferta de recursos disponíveis por unidade de produção e consumo. Esta constatação possui uma implicação fundamental para a agricultura camponesa: deve-se produzir o máximo possível utilizando uma dada quantidade de recursos disponíveis e mantendo a qualidade dos produtos. Logo, torna-se necessário uma constante introdução e melhorias nas técnicas de produção.

Em terceiro lugar, o autor afirma que a base de recursos na agricultura camponesa é marcada por uma intensa utilização de mão-de-obra comparativamente aos objetos de

trabalho, tais como terra e animais. Nesse meio termo, salienta-se que boa parte desta mão-de-obra é formada pela família. Ainda no âmbito da base de recursos, o autor enfatiza uma quarta característica, a qual refere-se à unidade orgânica dos recursos sociais e materiais, que estão sob o controle e manuseio dos camponeses envolvidos na produção. Esta unicidade nega, portanto, que a base de recursos seja dividida em elementos opostos e contraditórios.

Conforme destacado, a intensificação do uso da mão-de-obra adquire um papel importante na análise de Ploeg (2008), configurando uma quinta característica do modo camponês de fazer agricultura. Neste caso, a qualidade e a quantidade do trabalho empreendido influenciarão a produção camponesa. Logo, deve-se potencializar o fator trabalho, principalmente via investimentos e melhorias no processo de trabalho, difusão de tecnologias orientadas para competências e não para a mecanicidade (BAY, 1986 apud PLOEG, 2008), produção de novidades (WISKERKE e PLOEG, 2004 apud PLOEG, 2008) e fortalecimento das diversas formas de invenções camponesas (OSTI, 1991 apud PLOEG, 2008).

Finalmente, a última característica do modo camponês de agricultura, também referenciada anteriormente, consiste nas relações com os mercados. Na busca pela autonomia, a agricultura camponesa baseia-se em recursos produzidos e reproduzidos, destinando uma parte das mercadorias para o mercado e outra para a reprodução da unidade de produção. Em última instância, trata-se de um processo de distanciamento do mercado, fomentado, dentre outros fatores, pela utilização do capital familiar e ecológico, bem como através da reciprocidade e das trocas socialmente reguladas.

Na contramão da agricultura camponesa, a agricultura empresarial ancora-se fortemente na dependência externa. Além desta diferença central, Ploeg (2008), a partir de um estudo de caso da atividade leiteira em Emilia Romagna, no norte da Itália, analisa as principais diferenças entre esses dois grupos de agricultura.

Em primeiro lugar, enquanto o modo camponês de fazer agricultura está enraizado em um processo de coprodução entre o homem e a natureza viva, no qual o uso do capital ecológico exerce uma importante influência, o modo empresarial procura distanciar-se da natureza e dos ecossistemas. Conforme destaca o autor, ainda que constitua a matéria-prima necessária para a produção empresarial, a natureza é entendida como um obstáculo para o aumento em escala acelerado, além de limitar ou atrasar o aumento da produtividade. Nesse contexto, a ideia da agricultura empresarial é reduzir cada vez mais o papel da natureza viva no processo de produção, transformando e substituindo os elementos naturais por elementos artificiais-industriais.

Outra importante diferença diagnosticada pelo autor diz respeito ao grau de autonomia em relação aos mercados. Conforme destacou-se anteriormente, a agricultura empresarial, dada a preferência por elementos artificiais-industriais, torna-se extremamente dependente do ambiente externo. Assim, Ploeg (2008, p. 135) destaca que “as várias sub-tarefas de um processo de produção e de trabalho anteriormente integral são transferidas para instituições externas e a gentes mercantis e controladas por eles”. Por sua vez, a agricultura camponesa privilegia a autonomia, isto é, procura produzir e reproduzir os recursos necessários nas próprias unidades agrícolas. Esse contraste fica evidente numa pesquisa multidisciplinar realizada em Emilia Romagna no período de 1979 a 1982, explicitada pelo autor. Os dados revelam que a agricultura empresarial é mais dependente do mercado comparativamente a camponesa em vários aspectos, tais como, trabalho, capital, terra, conhecimento, animais, rações, forragens e máquinas e equipamentos. Logicamente, ao possuir um reduzido grau de autonomia, o desenvolvimento da agricultura empresarial passa a ser condicionado pelos mercados.

Em terceiro lugar, o modo empresarial de fazer agricultura está centrado no empreendedorismo, enquanto o campesinato baseia-se na artesanidade. No primeiro caso, busca-se organizar o trabalho e a produção com vistas às relações mercantis. Aqui, conforme destaca o autor, o que impera são os indicadores externos, os quais servem de base para uma análise de custo e benefício para os melhores fatores a serem investidos na produção. No segundo caso, utiliza-se a artesanidade com o intuito de extrair o máximo de produção possível, dados os objetos de trabalho, de forma sustentável. A produção é orientada, portanto, através de indicadores internos, isto é, buscam-se os insumos que melhor se adequem ao contexto natural da propriedade e aos animais.

O enfoque do desenvolvimento agrícola também é diferenciado nos dois tipos de agricultura. Retomando o caso da Emilia Romagna, o autor demonstra que os *contadini* (camponeses) visam uma melhoria contínua do seu rendimento e, dessa forma, melhorar o valor agregado por objeto de trabalho. Nesse contexto, os camponeses só irão expandir suas unidades agrícolas caso esse processo não tenha um efeito negativo no valor agregado por objeto de trabalho e se esse aumento for financiado por recursos próprios. Tratando dos *imprenditori* (empresários agrícolas), o desenvolvimento agrícola passa pela escala de produção e o seu aumento. Para tanto, a agricultura empresarial intensifica o uso de tecnologias via financiamento de crédito do sistema bancário, reforçando o processo de dependência.

Em quinto lugar, têm-se importantes diferenças quanto ao grau de especialização dos dois tipos de agricultura. De acordo com o autor, a agricultura empresarial é marcada por uma forte especialização, na qual o trabalho é organizado de forma hierarquizada e sistematizada. Assim, canalizam-se os esforços produtivos para uma cultura específica, principalmente aquela que representa o maior rendimento para a unidade agrícola. O grande problema é que, ao orientar-se para a especialização, o modo empresarial de fazer agricultura depende da configuração do mercado. Por sua vez, a agricultura camponesa é caracterizada por uma multifuncionalidade, isto é, além de ofertadora múltipla de alimentos, desempenha outras funções, como a ambiental ou ecológica (moldar a paisagem rural, promover a conservação do solo, preservar a biodiversidade), territorial (criação do capital social, orientações para políticas públicas territoriais rurais sustentáveis) e social (criação de empregos e a manutenção do tecido social rural).

Uma sexta diferença consiste na estruturação social do tempo. Antes de explicitar o seu pensamento, o autor critica a tese de Schultz (1964), a qual afirma que a agricultura camponesa enfrenta uma limitação técnica para sua expansão, isto é, os camponeses estariam sempre presos ao passado devido a não evolução dos recursos produtivos e de trabalho com os quais operam. Na concepção de Ploeg (2008), o que ocorre, na agricultura camponesa, é um desenvolvimento específico dos recursos criados no passado, possibilitando a construção de um futuro mais sustentável. Por outro lado, o desenvolvimento da agricultura empresarial baseia-se numa constante ruptura, fundamentalmente tecnológica e de processo. Em outras palavras, a ideia é realizar uma “destruição criadora” Schumpeteriana, onde o novo sobrepõe o velho numa transição tipicamente capitalista.

Finalmente, Ploeg (2008) demonstra que modo camponês de fazer agricultura produz mais riqueza social do que o modo empresarial. Com base em uma análise comparativa³ entre esses dois grupos na produção leiteira em Emilia Romagna, nos anos 1971, 1979 e 1999, o autor chega a três conclusões importantes, a saber: (i) com exceção de 1971, a agricultura camponesa gerou mais emprego comparativamente a empresarial; (ii) em todos os anos analisados, o Valor Bruto da Produção (VBP) camponesa foi maior; e (iii) a agricultura camponesa produz a quantia total mais elevada do Valor Agregado Bruto (VAB). Em suma, tais evidências comprovam que a geração de renda na agricultura camponesa é maior, dinamizando o processo de geração de riqueza social.

³ Para maiores detalhes, ver Ploeg (2008, p. 144).

Em última instância, o modo empresarial de fazer agricultura, tal como na agricultura camponesa, necessita de certas condições para se reproduzir. Tratando-se da condição empresarial, Ploeg (2008, p. 149) relaciona uma série de aspectos que condicionam o desenvolvimento da agricultura empresarial, dentre os quais: (i) estabilidade dos preços pagos aos produtores; (ii) os preços devem possibilitar uma margem positiva entre custos e benefícios; (iii) estabilidade do mercado quanto aos custos, taxas de juros, etc.; (iv) intervenção estatal em tempos de crise; (v) garantias do Estado quanto ao barateamento do capital e da mão-de-obra; (vi) criação, por parte do Estado, de condições espaciais e institucionais para a expansão da agricultura empresarial; (vii) os empresários agrícolas devem controlar os sindicatos de agricultores e impor seu programa à maioria dos agricultores; (viii) existência de sistemas de conhecimento institucionalizado para a difusão de tecnologias; (ix) eliminação, seja por parte dos próprios participantes do mercado ou através do Estado, dos “maus” empresários agrícolas, liberando assim o fluxo de capital; e (x) garantias da sociedade civil e do Estado ao desenvolvimento da agricultura empresarial, sobretudo nos aspectos espaciais, ecológicos, sociais e econômicos.

A problemática do modo empresarial de fazer agricultura ganha uma nova conotação em um contexto de crescente globalização e liberalização dos mercados. Ora, além de depender do perfeito funcionamento das condições enumeradas acima – o que já é bastante difícil – agricultura empresarial deve produzir em mercados cada vez mais perversos e competitivos, marcados por uma reformulação da produção agrícola à escala global, deterioração dos preços pagos aos produtores e flutuações dos demais preços praticados no mercado (PLOEG, 2008).

Segundo a visão dominante, tratada de forma crítica pelo autor, esse cenário proporciona dois aspectos importantes para a agricultura empresarial. Em primeiro lugar, apenas as empresas agrícolas altamente especializadas e de grande escala conseguirão sobreviver na atual configuração do mercado. Sendo assim e, em segundo lugar, deve-se acelerar o aumento de escala nas unidades agrícolas.

Conforme demonstra Ploeg (2008), esses argumentos são falhos. Tratando-se do primeiro caso, o autor afirma que a contínua deterioração dos termos de trocas deverá afetar, em algum momento do tempo, o desempenho econômico das empresas altamente especializadas e que trabalham em grande escala, acarretando na sua desativação. No que concerne a ideia de aumento de escala acelerado como pressuposto para a sobrevivência, o autor ressalta que as empresas agrícolas incorrerão em níveis elevados de custos fixos e variáveis. O grande problema reside no fato de que o aumento desses custos, principalmente

em períodos de crises, é acompanhado por preços ainda mais baixos e instáveis, reforçando o processo de desativação das empresas agrícolas. Diante do exposto, o autor afirma que a própria globalização tenderá a provocar um processo de recampezinação por duas vias: (i) a agricultura empresarial será “dizimada”, forçando os empresários a migrarem para a agricultura camponesa; e (ii) o modo camponês de fazer agricultura é a forma mais sustentável para enfrentar a globalização e suas consequências.

De posse do que foi apresentado, percebe-se que a agricultura familiar pode empreender suas relações sociais de produção com base no modo camponês ou no empresarial. Conforme demonstrou-se, o modo de camponês de fazer agricultura seria o meio mais viável para a geração de uma riqueza social e rompimento com as relações de dependência do mercado. Logicamente, esta escolha deve ser fundamentada pelo apoio do Estado, principalmente através de políticas públicas que enxerguem a agricultura familiar como premissa para o desenvolvimento rural. Visando aprofundar essa discussão, busca-se, a seguir, defender uma estratégia para o meio rural brasileiro com base nos estudos de José Eli da Veiga.

1.2 A AGRICULTURA FAMILIAR COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

A agricultura familiar, isto é, aquela dirigida pelo próprio produtor rural e que utiliza prioritariamente a mão-de-obra familiar frente ao trabalhador contratado, foi a base da agricultura moderna nos países capitalistas avançados e tem uma importância muito grande na produção de alimentos e matérias-primas no Brasil, apesar da ênfase dada por uma grande parte da literatura e pela mídia ao agronegócio, como forma predominante de produção de commodities agropecuárias e de contribuição para as exportações e para o balanço de pagamentos do país.

VEIGA (1998) buscou desmistificar a centralização na agricultura patronal como premissa para o desenvolvimento. Utilizando-se de argumentos baseados nas experiências internacionais, procurou mostrar que a agricultura familiar seria o sistema mais equitativo e sustentável no meio rural brasileiro. Assim como nos países capitalistas avançados, a estratégia básica para o desenvolvimento rural passaria pelo fortalecimento da agricultura familiar, seja por políticas de crédito, políticas de reforma agrária, desenvolvimento de pesquisas agropecuárias, criação de uma infraestrutura básica para a produção da agricultura familiar e a existência de uma assistência técnica especializada.

Ao publicar o artigo “O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento”, Veiga (2001) incorpora o elemento da diversificação produtiva como fonte geradora de divisas na agricultura familiar, isto é, uma agricultura com mobilidade de recursos e força de trabalho associada a um sistema de redes de pequenas e médias empresas eleva a probabilidade de desenvolvimento local, acarretando no progresso das áreas rurais.

Sendo assim, a diversificação permite o surgimento das economias de escala, economias de escopo e custos de transação, acarretando externalidades positivas face às culturas especializadas em um único tipo de produção.

Em paralelo com essa visão, o empreendedorismo e a existência de *clusters* ganham notoriedade nos estudos do autor. Os agentes empreendedores seriam os principais responsáveis pela mudança econômica, tendo em vista que estes buscam e disseminam novas tecnologias. De maneira paralela, as concentrações espaciais são vitais para a difusão de conhecimentos, experiências e modos de produção. Em suma, esses dois aspectos poderiam dinamizar as regiões rurais, cabendo ao Estado o devido apoio na construção desse processo (VEIGA, 2001).

Na concepção do autor, as diversidades biológicas configuram outros importantes elementos para o desenvolvimento rural. Nesse sentido, destacam-se a biodiversidade, a biomassa e as biotecnologias. Intrinsecamente, as regiões tropicais, conhecidas pelo baixo dinamismo econômico, deveriam explorar tais alternativas. “Nelas será perfeitamente possível incentivar simultaneamente a conservação da biodiversidade e a criação de empresas e empregos” (VEIGA, 2001, p. 110). Nesse caso, os empreendedores poderiam ser estimulados para desenvolverem a sustentabilidade.

Logicamente, estes fatores só terão o poder de dinamizar o processo de desenvolvimento rural caso velhos problemas sejam solucionados. Tratando-se desse aspecto, Veiga (2001), citado por Mior (2000), destaca a educação no campo brasileiro como um dos maiores entraves para o desenvolvimento rural. O autor defende a chamada trindade educacional, isto é, políticas educacionais que atuem na promoção de três esferas: (i) ensino regular básico; (ii) a necessária formação profissional; e (iii) a relação dos dois anteriores com as redes de ciência, tecnologia e extensão. Em outro estudo, Veiga (2001) evidencia outro problema presente no meio rural brasileiro, relacionado, principalmente, a inexistência de um arranjo institucional que auxilie as regiões rurais no diagnóstico dos problemas, na formulação de ações integradas e na captação de recursos que executem os planos de desenvolvimento.

Diante desse cenário, uma pergunta faz-se necessária: qual seria, então, o papel do Estado nesse processo? Veiga et al. (2001) afirmam que a intervenção do Estado não deve se limitar a uma simples transferência de recursos. Trata-se, em última instância, de uma parceria entre governo e sociedade no âmbito do diagnóstico de problemas locais, planejamento de ações e captação de recursos para a execução dos planos de desenvolvimento. De acordo com a denominação dada pelos autores, seria uma espécie de Contrato Territorial de Desenvolvimento (CTD), com delimitações definidas sobre compromissos e responsabilidades da parceria entre os atores sociais e o Estado.

Basicamente, o CTD abrangeria três competências: (i) aquisição de competência (apoio técnico à captação de recursos, diagnóstico do território, apoio técnico à elaboração do plano de desenvolvimento, sensibilização da população); (ii) inovação rural (envolvendo um grande suporte educacional, transferência e difusão de tecnologias, apoio em pesquisa e desenvolvimento voltado ao setor agropecuário); e (iii) criação de redes (formação de uma rede de solidariedade e cooperação nas regiões rurais, promovendo o intercâmbio de conhecimentos e experiências) (VEIGA et al., 2001).

Os autores vão além e propõem um esboço de lei para o desenvolvimento rural. Descrevem no *Art. 3*, por exemplo, que as políticas de desenvolvimento rural deverão contemplar a busca pelo pleno emprego, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades sociais e regionais, a garantia da função social da propriedade e um tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte com sede, legislação e capital nacional.

Enquanto isso, um suposto *Art. 4* promove incentivos a agricultura familiar no âmbito da mobilização social, valorização da biodiversidade, adoção de biotecnologias, estímulos a criação de articulações locais participativas, impulsos para a redução das desigualdades de renda, gênero, etnia e idade (VEIGA et al., 2001).

O *Art. 12* proposto pelos autores estabelece que as políticas de desenvolvimento rural deverão integrar a educação, capacitação e a profissionalização; uma assistência técnica e extensão integradas às redes de pesquisa; um manejo dos recursos naturais das microbacias hidrográficas. Além disso, deverão atingir positivamente a saúde, habitação, infraestrutura e serviços, crédito, seguro, cooperativismo e associativismo e o desenvolvimento de uma eficiente comercialização. Em suma, o esboço dessa lei associa os alicerces necessários para a execução de um plano de desenvolvimento rural.

De posse do que foi apresentado, Veiga et al. (2001) apresentam duas alternativas estratégicas para o campo. Em um primeiro plano, tem-se o fortalecimento do *agribusiness*, marcado pela minimização dos custos, uso intenso de novas tecnologias e profunda

especialização da produção. A clara consequência na escolha desta opção seria uma redução dos postos de trabalho na agricultura vis-à-vis aumento do êxodo rural, elevação do número de desempregados em outros setores da economia e crescimento das desigualdades sociais.

Em contrapartida, o outro projeto apoia-se na maximização das oportunidades de desenvolvimento humano nas regiões rurais. Nesse caso, a palavra-chave seria a diversificação das economias locais, gerando sinergias entre os agricultores. A preferência por essa escolha poderia favorecer a industrialização difusa e a descentralização de serviços sociais, de serviços pra empresas, e vários tipos de serviços pessoais. De maneira paralela, o nível de emprego seria distribuído de forma mais equitativa entre os setores, desafogando as aglomerações urbanas (VEIGA et al., 2001).

Diante dessa prospecção, cabe ao Estado optar entre a especialização do *agribusiness* ou maximizar as oportunidades de desenvolvimento humano nas regiões rurais. Nesse âmbito, a partir da alavancagem dos recursos ofertados e do aumento dos programas sociais voltados para o campo, o Estado tem, notadamente na última década, optado pela maximização das oportunidades de desenvolvimento humano nas regiões rurais.

Porém, a expansão desta segunda alternativa estratégia esbarra em velhos problemas, como a permanência de uma estrutura fundiária oligarquizada. Ademais, para que o fortalecimento da agricultura familiar proporcione resultados efetivos, depende-se da existência de um ambiente institucional favorável. É aqui que reside o problema: as experiências têm mostrado que o desenvolvimento da agricultura familiar é sucumbido pela trajetória das ações escolhidas e pelas características locais. Diante desse cenário, o foco excessivo na agricultura familiar como promotora do desenvolvimento rural passa a receber críticas de outros autores, conforme será visto com os aportes teóricos de José Graziano da Silva.

1.3 O NOVO RURAL BRASILEIRO

Historicamente, o meio rural brasileiro sempre foi alvo de diferentes abordagens analíticas. Liderado por José Graziano da Silva, emerge, entre as décadas de 1980 e 1990, o Projeto Temático Rurbano. Trata-se de um novo movimento na academia voltado para existência de ocupações rurais não-agrícolas (ORNA's) no Brasil. A metodologia dos estudos parte da análise das Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios (PNADs), e vem envolvendo a dinâmica deste novo rural em vários estados brasileiros, com exceção da região Norte (MIOR, 2000).

Antes de entrar no cerne da questão, convém explicitar a longa caracterização do rural na visão de Graziano da Silva. O autor enxerga o rural como um *continuum* do urbano, marcado por atividades econômicas fortemente entrelaçadas, graças ao processo intenso de industrialização sofrido pela agricultura, bem como pelo transbordamento do “mundo urbano” no espaço rural. Isto posto, o autor, em parceria com pesquisadores e demais instituições de pesquisas agropecuárias, analisou a PNAD da década de 1980 e observou fenômenos importantes que estavam acontecendo no campo.

Verificou-se que as taxas de crescimento das pessoas ocupadas em atividades rurais não-agrícolas eram positivas e bastantes superiores às taxas de crescimento das atividades agropecuárias. Além disso, houve uma elevação das pessoas com domicílio rural ocupadas na indústria de transformação, no comércio e nos serviços. No caso de São Paulo, por exemplo, observou-se que exceto os produtores agropecuários autônomos e os trabalhadores rurais ocupados em atividades agropecuárias, todas as demais categorias apresentaram taxas elevadas de crescimento (GRAZIANO DA SILVA, 1997).

No tocante a renda, os dados das PNADs mostraram que as rendas provenientes de ocupações não-agrícolas eram maiores que as rendas agrícolas. Quanto à renda média, o autor destaca que somente na região centro-oeste as atividades agropecuárias eram superiores (GRAZIANO DA SILVA, 1997).

Em síntese, pode-se apreender que o novo rural brasileiro ultrapassa os limites de ofertador de produtos agropecuários, passando a apresentar novas ocupações agrícolas, como a difusão de agroindústrias, desenvolvimento do comércio, prestação de serviços e crescente urbanização do meio rural (moradia, lazer, turismo).

Nesse âmbito de novas ocupações agrícolas, o autor chama atenção especial para o papel desempenhado pelos sítios de recreação, que servem de base para a preservação do meio ambiente, além de fazerem uso de procedimentos agroecológicos e gerarem empregos (caseiros e jardineiros) para antigos moradores da região que, por sua vez, desenvolvem uma pequena agricultura familiar nessas “chácaras”.

Nesse contexto, desmistifica-se a ideia da especialização na agricultura e o trabalhador rural passa a ser pluriativo. Em outras palavras, o homem do campo passa a ser o ator principal na diversificação de suas atividades, combinando atividades agrícolas e não-agrícolas. Aliado a este fator, e talvez de caráter mais importante, a busca por ocupações não-agrícolas representaria uma elevação da renda do agricultor familiar vis-à-vis redução da pobreza rural.

No intuito de simplificar o conjunto de ocupações não-agrícolas, o autor divide o novo rural brasileiro nos seguintes grupos de atividades: (i) uma agropecuária moderna, baseada em *commodities* e intimamente ligada às indústrias; (ii) um conjunto de atividades não-agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços; e (iii) um conjunto de novas atividades agropecuárias, localizadas em nichos específicos de mercado, dentre as quais, piscicultura, criação de aves nobres, criação de rãs e de outros animais de corte, produção de ervas aromáticas e medicinais, produção orgânica para mercado internacional diferenciado (GRAZIANO DA SILVA, 1999 apud MONTEIRO, 2009).

Antes de apresentar possíveis estratégias para o desenvolvimento rural, torna-se necessário superar velhos e novos mitos do espaço rural que permeiam os debates. Acoplando as conclusões anteriores e incorporando novas situações, José Graziano da Silva publicou o estudo “Velhos e novos mitos do rural brasileiro” (2001). Trata-se de uma importante contribuição para o entendimento e desmistificação dessas questões.

O primeiro velho mito consiste em classificar o rural como sinônimo atrasado. Ora, não descartando o passado rudimentar, o autor ressalta o novo rural composto pelo *agribusiness* e pelos neo-rurais (empreendedores de novas atividades agrícolas, moradores de condomínios rurais luxuosos, agricultores familiares pluriativos, empregados domésticos e aposentados), que juntos proporcionam, ainda que timidamente, perspectivas atraentes.

O segundo velho mito é aquele que associa o rural ao agrícola. Nesse caso, o crescimento das residências rurais em oposição aos estabelecimentos agropecuários, somado com a elevação das ocupações não-agrícolas, fundamenta a separação conceitual entre os termos. Sendo assim, é preciso elaborar políticas diferenciadas para os espaços.

O terceiro velho mito diz respeito ao êxodo rural. O autor relata que a fuga do homem do campo pode ser controlada com políticas habitacionais e políticas de urbanização das áreas rurais. Entretanto, critica os incentivos a modernização agrícola, tendo em vista a redução do número de empregos e migração dos trabalhadores rurais para as aglomerações urbanas.

O quarto velho mito consiste em acreditar que o desenvolvimento agrícola leva ao desenvolvimento rural. Observando a parcela significativa das transferências sociais na renda dos agricultores, centra essa sua visão na garantia dos direitos sociais no campo.

O quinto velho mito consiste na classificação estritamente familiar das pequenas e médias propriedades rurais. As atividades agropecuárias são cada vez mais desempenhadas por um (ou alguns) dos membros da família.

Por outro lado, o autor também chama atenção para a existência de novos mitos no rural brasileiro. O primeiro novo mito consiste na aceitação de que as ORNA's surgem como solução para o desemprego. Dentro dessa conjuntura, apoia-se na hipótese de acessibilidade restrita para a maioria dos excluídos nessas novas atividades, levando-se em conta a baixa qualificação do segmento. Além disso, remete a precarização dessas atividades, como por exemplo, o caso das empregadas domésticas, fazendo-se necessário uma maior garantia dos direitos trabalhistas para essa classe.

Dando continuidade ao estudo, aponta o segundo mito como sendo aquele que associa as ORNA's a um possível desenvolvimento das regiões atrasadas. De acordo com o autor, a geração de emprego e renda nas áreas rurais é impulsionada por demandas não-agrícolas das regiões urbanas. Sendo assim, recomenda-se a adoção de políticas compensatórias e políticas de urbanização para as regiões mais atrasadas.

O terceiro novo mito consiste em acreditar que a reforma agrária não é mais viável. Ora, a posse da terra é o princípio básico para que os agricultores familiares possam garantir moradia, alimentação e desenvolvimento de suas produções.

O quarto mito moderno parte da fé de que o novo rural não necessita de regulação Estatal. Em outras palavras, a configuração de um novo rural brasileiro não exige a intervenção pública no setor. Entretanto, além das conhecidas e tão debatidas políticas de desenvolvimento humano (habitação, saúde, ensino básico, segurança alimentar, etc.), o novo rural passa a demandar novas ações dos formuladores de políticas. Todavia, as políticas públicas ainda são incipientes para abrangerem as novas necessidades do rural brasileiro, como por exemplo, um zoneamento para definir áreas industriais e de moradia, bem como a delimitação das áreas de preservação ambiental.

Por último, o quinto novo mito é confiar que o desenvolvimento local gera desenvolvimento. Partindo do pressuposto de que o desenvolvimento local se dá por uma articulação e organização dos atores sociais, o autor destaca que as organizações sociais inexistem ou ainda são pouco expressivas em várias regiões, representando um importante enclave para o desenvolvimento local.

José Graziano da Silva não se limitou a identificar problemas e propor algumas diretrizes para o desenvolvimento rural. Em parceria com Jean Marc Von Der Weid e Valter Bianchini, procurou debater o estudo de José Eli da Veiga (O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento, 2001). Vale salientar que o trabalho foi dividido em três partes, onde cada autor discutiu o trabalho de Veiga. O estudo iniciou-se pela análise de Graziano da Silva, intitulada “Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento?”.

Basicamente, o autor converge para a necessidade de se desenhar uma estratégia com vistas a reorientar, reformular e criar novos programas em prol do desenvolvimento rural sustentável. Além disso, concorda com a ideia de que as metrópoles e as grandes cidades devem ser tratadas de forma diferenciada, mas ressalva que suas dinâmicas não podem ser dissociadas das dinâmicas dos pequenos e médios municípios, tendo em vista que possuem grandes impactos sobre elas (GRAZIANO DA SILVA, 2001).

Em contrapartida, diverge da opinião de Veiga quanto à nomenclatura setorial de “desenvolvimento rural”. Em outras palavras, aceitando essa hipótese, os municípios “não-rurais” estariam excluídos de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Discorda também das alternativas de desenvolvimento para o campo, isto é, a complexa escolha entre o *agribusiness* ou a diversificação das economias locais, estratégias tão abordadas por Veiga. De acordo com Graziano da Silva (2001), não é correto analisar esses dois projetos de forma excludente.

Além dos fatores mencionados, limita os poderes da diversificação. Ora, na concepção do autor, somente a diversificação das economias locais não resolve os problemas das regiões. Torna-se necessário, portanto, uma maior integração e conectividade entre as atividades e os setores econômicos, de modo a constituírem verdadeiras redes de prestação de serviços e de produção. Não se deve desconsiderar ainda a principal crítica de Graziano da Silva ao trabalho de Veiga, em particular, a ênfase excessiva na agricultura familiar como estratégia para o desenvolvimento rural.

Partindo de todos esses pressupostos, José Graziano da Silva, Mauro Del Grossi e Clayton Campanhola publicaram o estudo “O que há de realmente novo no rural brasileiro” (2002). No trabalho, foram elencados cinco tipos de políticas que corroboram as análises anteriores e que seriam capazes de promover o desenvolvimento desse novo rural brasileiro, são elas: (i) políticas de “desprivatização do espaço rural”; (ii) políticas de urbanização do meio rural; (iii) políticas de geração de renda e ocupações não-agrícolas; (iv) políticas sociais compensatórias ativas; (v) reordenamento político-institucional.

As políticas de “desprivatização do espaço rural” consistiriam em um maior planejamento do ambiente e numa reorganização habitacional das propriedades, gerando um acesso a terra mais equitativa. Dessa forma, a criação de programas de moradia rural, a recuperação de vilas e colônias, implantação de áreas públicas para o lazer no entorno de áreas ecológicas, parques e represas, além de um projeto de reforma agrária não exclusivamente agrícola nas regiões centro-sul do país, atuariam no sentido de reduzir essa privatização das áreas rurais.

No tocante as políticas de urbanização do meio rural, os autores evidenciam a necessidade de criação de infraestrutura, especialmente nos transportes e comunicações. Além disso, defendem a ideia de extensão dos serviços urbanos, como água potável, saúde, energia elétrica e educação.

As políticas de geração de renda e ocupações não-agrícolas dizem respeito à promoção de estímulos às novas ocupações das famílias, além de um olhar especial para o uso de outros aspectos dos espaços rurais (moradia, lazer, turismo). De acordo com Graziano da Silva, Del Grossi e Campanhola (2002), as políticas geradoras de renda e ocupações não-agrícolas seriam viabilizadas por incentivos a firmas prestadoras de serviços para agricultura, unidades rurais que prestam serviços de lazer, criação de nichos de mercados (produção orgânica, produção hidropônica, etc.), produção e comércio de artigos artesanais e implantação de agroindústrias.

Não obstante, as políticas compensatórias ativas também desempenham um importante papel no processo de desenvolvimento do novo rural brasileiro. Nesse sentido, os autores citam algumas dessas políticas, como por exemplo, a aposentadoria precoce em áreas desfavorecidas, estímulos a jovens agricultores e uma renda mínima vinculada à educação de crianças (cortadores de cana mirins, trabalhadores das carvoarias).

Por fim, os autores descrevem a necessidade de um reordenamento político-institucional que:

Reconheça as novas formas de regulação que vêm surgindo no novo rural e que permitam superar tanto o tratamento individualizado dado até aqui aos beneficiários de políticas públicas, como fortalecer novas estruturas do poder local para que seja efetiva a descentralização das atuais políticas públicas do país (GRAZIANO DA SILVA, DEL GROSSI e CAMPANHOLA, 2002, p. 62).

Abstrai-se, portanto, que essa supervalorização do rural não-agrícola seria uma pré-condição para a formulação de políticas públicas. Ora, partindo do pressuposto de que está cada vez mais confuso separar o urbano do rural e admitindo-se que as ocupações não-agrícolas representam a principal e mais lucrativa fonte de renda, o princípio norteador da formulação e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento rural envolveria incentivos, apoio, criação de redes de infraestrutura, enfim, estímulos para que as ocupações não-agrícolas (indústria, comércio e prestação de serviços, lazer, moradia, etc.) se desenvolvessem no meio rural brasileiro.

No entanto, Graziano da Silva não está isento de críticas. Em um primeiro plano, o rural não pode ser visto como um *continuum* do urbano, uma vez que guarda particularidades culturais, políticas e econômicas que modelam singularmente o espaço (WANDERLEY,

1997; CARNEIRO, 1997 apud MIOR, 2000). Qualquer estratégia que descarte esses aspectos, ou que considere o urbano e o rural como dois polos homogêneos, destoará o desenvolvimento desejável para os espaços.

Outra contestação ao trabalho do autor diz respeito ao agrupamento das ORNA's (uma agropecuária moderna, baseada em *commodities* e intimamente ligada às indústrias; um conjunto de atividades não-agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços; um conjunto de novas atividades agropecuárias, localizadas em nichos específicos de mercado) presentes no novo rural brasileiro. Analisando esse conjunto de novas ocupações, Mior (2000) relata que a agricultura moderna integrada ao agribusiness foi constituída ainda nos anos 1970. Além disso, as ORNA's podem ser vistas como um movimento normal de mercado, onde a diversificação das atividades passa a ser uma premissa básica para atender as novas demandas dos consumidores urbanos.

Mesmo diante dessas críticas teórico-metodológicas, a análise das ocupações rurais não agrícolas permitiu a construção de outros trabalhos. Nesse sentido, destaca-se a ideia de pluriatividade desenvolvida por Sérgio Schneider, que entende a existência das ORNA's além do ponto de vista do mercado de trabalho e produtivo. Para o autor, a pluriatividade das famílias configura-se como uma estratégia de reprodução social destas em um contexto de globalização. A seguir, revisitam-se as principais contribuições teóricas dessa abordagem.

1.4 A PLURIATIVIDADE NA AGRICULTURA FAMILIAR

Retomando o tema da pluriatividade, proposto inicialmente por José Graziano da Silva, emergem novos estudos a respeito dessa temática no Rio Grande do Sul. Nesse sentido, Sérgio Schneider torna-se o principal expoente da moderna literatura sobre a agricultura familiar pluriativa. No ano de 2009, o autor publicou a segunda edição do seu livro “A Pluriatividade na Agricultura Familiar”, impondo um caráter essencialmente sociológico.

Na concepção de Schneider, a pluriatividade é:

Um fenômeno através do qual membros das famílias de agricultores que habitam no meio rural optam pelo exercício de diferentes atividades, ou mais rigorosamente, optam pelo exercício de atividades não-agrícolas, mantendo a moradia no campo e uma ligação, inclusive produtiva, com a agricultura e a vida no espaço rural (SCHNEIDER, 2009, p. 97).

Partindo dessa premissa, vale salientar algumas diferenças entre os argumentos de Graziano da Silva (novo rural) e Schneider (estratégia de reprodução social das famílias). De

acordo com o primeiro, a pluriatividade adquire uma conotação voltada para a propriedade, isto é, mesmo que existam ocupações não-agrícolas, a propriedade poderá gerar atividades como o lazer e o ecoturismo. Por outro lado, Schneider considera essa valorização na propriedade uma característica da multifuncionalidade da agricultura, capaz de diversificar suas atividades. Em outras palavras, esta agricultura proposta por Graziano seria multifuncional e não pluriativa.

Outro ponto destacado por Schneider, diferentemente dos teóricos do “novo rural”, compreende a função social da pluriatividade. Longe de servir apenas como uma forma alternativa de subsistência, a pluriatividade é uma estratégia para a reprodução das famílias, configurando um processo permanente no espaço rural. Além disso, Schneider (2009) relata que não se pode confundir o estudo da pluriatividade com as atividades não-agrícolas. Segundo o autor, o crescimento das atividades não-agrícolas pode ser consequência das mudanças nos mercados de trabalho rurais. Por sua vez, a pluriatividade é caracterizada pelas múltiplas ocupações dos membros de uma mesma família. Desse modo, um dado crescimento das ocupações não-agrícolas não significa um aumento no número das famílias pluriativas.

Souza, R. e Souza, M. (2008) apontam outras diferenças entre essas duas vertentes teóricas. Os autores relatam que a origem do fenômeno da pluriatividade é visto de forma diferente. Por um lado, os teóricos do “novo rural” consideram a pluriatividade do ponto de vista macroestrutural. Por outro lado, a vertente que enxerga a pluriatividade como “estratégia da reprodução social” considera o fenômeno do ponto de vista microestrutural.

No tocante a reforma agrária, os autores relatam que os primeiros partem de uma justificativa social, isto é, a reforma agrária seria importante para evitar a ampliação do êxodo rural. Os segundos acreditam que a reforma agrária se justificaria no âmbito produtivo, na medida em que incentivaria a pluriatividade vis-à-vis as atividades agrícolas.

Por fim, mesmo ambos considerando o meio rural como um espaço heterogêneo, o novo rural acredita que o processo de diferenciação social no campo é resultado do avanço do capitalismo nessas regiões. Em contrapartida, a perspectiva da estratégia de reprodução social acredita que esse processo é fruto de movimentos históricos diferenciados, bem como de estratégias familiares diferenciadas (SOUZA, R.; SOUZA, M., 2008).

Em síntese, a pluriatividade na visão de Schneider (2009) compreende um dinâmica intra-familiar. Ora, é a capacidade de alguns membros da família de se relacionarem com um ambiente institucional, econômico e social, que torna os agricultores pluriativos. São vínculos, intercâmbios, novas relações sociais com o meio urbano e inserções na nova divisão do trabalho, que estão configurados sob o aspecto da pluriatividade e que agem como uma

estratégia para a reprodução social da família. Abstrai-se, portanto, que a pluriatividade pode ser a propulsora do desenvolvimento rural.

Partindo das mudanças provocadas pela globalização no meio rural e buscando propor estratégias para o desenvolvimento rural, Schneider (2005), citado por Souza, R. e Souza, M. (2008), tece algumas políticas públicas: (i) combinar instrumentos de estímulo às atividades agrícolas e outros mecanismos que fortaleçam e expandam as atividades não-agrícolas; (ii) investigar quais instrumentos seriam os mais adequados para estimular um ambiente social e econômico favorável ao aparecimento da pluriatividade; (iii) promover a conciliação entre os diferentes níveis de governo (local, estadual e federal) para que não haja sobreposição e que a ação de uma esfera não gere impedimentos a atuação da outra; (iv) diferenciar as iniciativas de geração da pluriatividade, segundo as características locais e regionais, o que implica em instrumento e ações diferenciadas; e (v) criação de infraestrutura (estradas, meio de comunicação) para auxiliar no desenvolvimento de atividades não-agrícolas.

Não obstante, vale destacar algumas críticas que cercam o tema da pluriatividade. Na verdade, as grandes contestações feitas ao modelo se assemelham as críticas já realizadas ao novo rural brasileiro proposto por Graziano. De acordo com Carneiro (2005), citado por Souza, R. e Souza, M. (2008), a junção de atividades agrícolas com ocupações não-agrícolas realizadas por alguns membros de uma mesma família é uma prática antiga.

Buainain et al. (2003), conforme demonstram Souza, R. e Souza, M. (2008), corroboram com essa visão. Os autores vão além e relatam que a perspectiva teórica da pluriatividade desconsidera na sua análise as assimetrias existentes entre o Brasil e os países capitalistas desenvolvidos, isto é, desconsideram, por exemplo, que as inserções no mercado de trabalho nesses dois espaços são bastante diferentes.

Nesse âmbito, os autores destacam que o processo de êxodo rural nos países capitalistas desenvolvidos foi equilibrado e impulsionado pelo aumento das oportunidades de emprego urbano-industrial. Por sua vez, o processo de êxodo rural no Brasil foi em função da falta de perspectivas de sobrevivência no campo. Apontam ainda que o próprio crescimento do emprego não-agrícola representou uma oportunidade para elevar a renda familiar nos países capitalistas desenvolvidos. Em outros termos, uma estratégia de sobrevivência para o homem do campo.

O desenvolvimento rural pode ser analisado, também, por uma ótica que vai além da existência de ORNA's. Mais do que desempenhar diferentes atividades como forma de subsistência e reprodução social, os indivíduos possuem a capacidade de promoverem seu

desenvolvimento a partir de aspectos intangíveis, como cultura, costumes, crenças, conhecimento, cooperação, etc. Baseando-se na somatória desses princípios, têm-se a configuração de um território, sendo esta capaz de potencializar ou limitar o processo de desenvolvimento rural. Visando entender melhor o enfoque territorial do desenvolvimento rural, busca-se, a seguir, revisitar as principais contribuições teóricas dessa vertente.

1.5 O ENFOQUE TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL

O modo de produção Fordista, baseado em grandes plantas industriais, reunião de um imenso contingente de trabalhadores operando sob um regime altamente hierarquizado e centralizado por parte de autoridade industrial, ditava o ritmo das políticas até o período posterior à Segunda Guerra Mundial (BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY, 2004). Por sua vez, o Estado tinha o papel de associar os investimentos públicos com o capital privado, promovendo o suporte necessário para a localização dessas grandes plantas industriais.

Entretanto, a rigidez do modelo e a intensa organização do trabalho, levou o Fordismo ao declínio. Diante dessa perspectiva, emerge no mundo uma concepção mais flexível da produção, baseado em um trabalhador multifuncional, capaz de reduzir custos e possibilitar a diferenciação do produto. Nesse enfoque, a interação, cooperação e a troca de experiências poderiam gerar ganhos significativos para as empresas.

Mas em qual ambiente essas relações sociais de produção seriam transmitidas? O território. Na concepção de Abramovay (2000), os territórios estão longe de compreenderem simples definições locacionais ou delimitações geográficas onde os atores sociais atuam. A visão de território é bem mais complexa, abrange as relações informais entre os indivíduos, acopla as raízes históricas de uma determinada sociedade, ou seja, uma verdadeira representação física das identidades culturais, sociais, políticas e econômicas de uma sociedade. Além disso, e de caráter não menos importante, a difusão do conhecimento, a interação entre os agentes privados e a cooperação ganham vida nos territórios. Nesse contexto, a abordagem territorial contribuirá para um maior entendimento das relações desenvolvidas no Assentamento da Fazenda Paz.

Por sua vez, em um cenário composto pelas relações sociais entre os indivíduos, propaga-se a ideia do capital social⁴ desenvolvido por Robert Putnam e bastante referendado por Abramovay (2000). A noção do capital social compreende o conjunto das características

⁴ A ideia de capital social será melhor desenvolvida no item 1.6.2, quando se tratará da relação entre instituições informais e o processos de desenvolvimento.

da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas (PUTNAM, 1996 apud MIOR, 2000).

Seguindo a matriz de conhecimento acima, Abramovay (2000; 2001) destaca a capacidade dos atores sociais de estabelecer relações organizadas, de caráter mercantil ou não, favorecendo a troca de informações e a inserção em novos mercados, como também de bens públicos e de administração com a meta de dinamizar a vida regional, potencializando capital social onde até então não existia. Nesse contexto, o autor destaca a importância estratégica que tem os movimentos sociais e a extensão rural para a formação dos indivíduos, tendo em vista que o desenvolvimento territorial prever o despertar de iniciativas coordenadas por organizações que sejam significativas para os atores locais, por assim dizer, dando ênfase a ideia de capital social.

Utilizando a ideia dos distritos industriais Marshallianos, presente nas regiões italianas, Abramovay (2000) cita algumas características que permitiram o desenvolvimento territorial dessas regiões. Nesse sentido, destacam-se três laços básicos: (i) existência de um conjunto diversificado e com alto grau de interação das empresas familiares; (ii) a presença de um ambiente propício ao surgimento de inovações e trocas de informações entre indivíduos e empresas, onde a cooperação é tão importante quanto a competição; e (iii) integração entre indivíduos urbanos e rurais.

Desmembrando essas características, Mior infere que:

A cooperação entre as empresas – no sentido de troca de informações, da preocupação comum com a formação dos trabalhadores, com a implantação dos serviços indispensáveis ao seu funcionamento e com a qualidade de vida de uma certa região – é um das bases essenciais para o processo de desenvolvimento (MIOR, 2000, p. 14-15).

Além disso, o autor coloca que a formação de distritos industriais poderá dar competitividade a uma dada região composta por pequenas empresas. Portanto, o exemplo dos distritos industriais italianos surge como alternativas estratégicas para o desenvolvimento territorial-rural.

Adentrando ainda mais no cerne da questão deste trabalho, No estudo intitulado “Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais” (2004), Luiz Carlos Beduschi Filho e Ricardo Abramovay procuraram apresentar propostas que objetivassem mudanças estruturais com um enfoque territorial. Inicialmente, os autores relatam a necessidade de uma maior canalização dos recursos voltados às localidades, para que estas elaborem planos de

desenvolvimento inovadores. Nesse sentido, envolveria e fortaleceria os laços entre os atores sociais e econômicos de um determinado território.

Para a efetiva capacitação da sociedade na elaboração de projetos, deve-se construir uma política de apoio aos institutos de pesquisa, faculdades e universidades do país, isto é, fomentar a educação é o primeiro passo para o desenvolvimento do empreendedorismo individual e coletivo. Além disso, defende-se o estímulo a formação de cooperativas de crédito e agências locais de crédito capazes de reduzir a assimetria de informações entre o empreendedorismo local e o sistema financeiro convencional (BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY, 2004).

Em suma, o desenvolvimento rural seria em função de políticas que valorizassem os territórios e o capital social, capazes de promoverem a troca de experiências, a cooperação e a interação dos indivíduos nas atividades econômicas. Por sua vez, a participação social também desempenharia um importante papel nesse processo, principalmente no âmbito do diagnóstico dos problemas dos territórios, e numa parceria com os agentes públicos na formulação e implantação de políticas públicas.

Entretanto, devem-se ponderar as concepções teóricas de Ricardo Abramovay e destacar algumas implicações de sua análise. Ora, o Brasil, em grande parte das regiões, está longe de constituir distritos industriais e replicar o sucesso das regiões italianas. Além disso, por mais que o capital social traduza perspectivas claras para o desenvolvimento, generalizar a confiança, as normas e o ambiente institucional em uma sociedade que respira os interesses individuais, é ser deveras otimista.

De maneira paralela, Sabourin (2007) destaca que a introdução das políticas de desenvolvimento rural com a abordagem territorial no Brasil apresenta várias deficiências. Para este autor, o enfoque territorial é pertinente, mas exigente, e nessa linha há duas constatações: (i) que apesar da adoção da abordagem territorial para o desenvolvimento, essa mudança se dá mais por adição de conceito do que por mudança institucional, colocado de forma ímpar por Favareto (2006); e (ii) o território passa a ser utilizado apenas de forma prática, como se fosse somente uma plataforma para atividades econômicas, deixando de lado o seu sentido heurístico, isto é, o significado do território baseado na sua epistemologia.

As dificuldades das políticas de desenvolvimento territorial serem implementadas na prática, e não somente nos discursos, foram registradas por vários autores, como Sabourin (2007), Favareto (2006) e Schneider (2007), para os quais a abordagem territorial trouxe mudanças no sentido cognitivo, fazendo com que os formuladores a adotem no desenho das políticas. Contudo, ainda faltam instrumentos e competências para que essas políticas sejam

executadas da forma que foram concebidas, contendo por vezes um caráter estritamente setorial, e perpetuando a confusão conceitual do agrícola com o rural. Ademais, a falta de uma clara e concisa definição a respeito do conceito de território torna ainda mais impreciso a delimitação de políticas e ações que desemboque num processo de desenvolvimento endógeno a partir do território.

Além disso, de forma mais ampla, Draibe (1997) coloca que esse conjunto de políticas sociais, que emergiram na tentativa da construção do *Welfare State* desde a década de 1970 no Brasil, se construiu de forma insuficiente e distorcida em relação ao que surgiu nos países da América do Norte e Europa Ocidental, trazendo uma nova institucionalidade, porém bem distinta dos países mais desenvolvidos.

No Brasil, essa nova institucionalidade das políticas de desenvolvimento territorial foi constituída de forma *top-down* (de cima para baixo), através de incentivos de órgãos multilaterais, como o Banco Mundial, que simplesmente induziam arranjos sociais em torno de atividades produtivas, assim o Estado foi colocado de certa forma a parte deste processo de construção de territórios.

Em síntese, entende-se que o território é a materialização dessa nova institucionalidade, fomentando o interesse em compreender como essas políticas com a abordagem territorial se desenvolveram no país. Nesse sentido, as instituições se fazem presente nos territórios, tornando-se uma importante ferramenta para entendimento de como as relações entre os indivíduos foram historicamente e socialmente construídas. Visando abstrair essa ideia, busca-se, a seguir, revisar a literatura que trata da abordagem institucional e sua relação com o desenvolvimento.

1.6 A ABORDAGEM INSTITUCIONAL E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO

A dinâmica do processo de desenvolvimento econômico pode ser analisada sob diferentes óticas, seja do ponto de vista da acumulação de poupança, do progresso tecnológico, das teorias que pregam o neoliberalismo ou até mesmo as que defendem a presença ativa do Estado. Não obstante, a teoria institucional surge como uma alternativa para a proposição de um modelo de desenvolvimento econômico. Mais do que isso, apresenta-se como uma estratégia para o desenvolvimento rural.

Tratando-se dos aspectos intrínsecos a teoria institucional, Cavalcante (2007) destaca que, enquanto disciplina da economia, esta teoria ganhou notoriedade com os trabalhos de

Thorstein Veblen (1898). Por sua vez, Rutherford (2001) ressalta que apenas em 1918 o institucionalismo emerge como um movimento mais materializado na academia. Tratava-se, portanto, da primeira abordagem institucionalista: a velha economia institucional (VEI) ou o institucionalismo americano.

Nesse meio termo, a economia institucional apresentava-se como uma crítica à ortodoxia econômica do final do século XIX e início do século XX. Segundo Cavalcante (2007), esta alternativa teórica possui um importante caráter empírico, o que a diferencia da então corrente ortodoxa, marcada pela abstração e complexidade na aplicação de seus modelos nas questões do mundo real. Na verdade, esta diferença foi de suma importância para o sucesso da teoria institucional no período.

Além de Veblen, autores como John Commons e Wesley Mitchel contribuíram teoricamente para a fundação do velho institucionalismo. Segundo Conceição (2002), o conceito de instituições, nesta vertente, remete-se ao conjunto de regras, valores e sua própria evolução. Nas palavras do autor (2002 p. 122), “tais fatores são consequências de uma situação presente que molda o futuro através de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma como os homens veem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista”.

Percebe-se, portanto, a existência de um processo evolucionário vinculado a VEI, de modo que as instituições possuem a capacidade de moldarem ou alterarem o comportamento dos indivíduos, dado o ambiente institucional no qual estão inseridos. Aliás, esta negação da homogeneização das regras, da imutabilidade dos valores e das normas, reforça a crítica ao equilíbrio da economia proposto pela vertente ortodoxa. Em suma, as instituições importam e podem ser transformadas, ditando o desempenho econômico das localidades.

Entretanto, a economia institucional, ou mais a rigor, a VEI passa por um declínio após a guerra mundial. As razões passavam pela crescente adoção metodológica econométrica da teoria ortodoxa, de modo que os dados e as evidências empíricas poderiam ser analisadas. Nesse contexto, a economia institucional enxerga a necessidade de aprofundamentos teóricos e metodológicos, fomentando o surgimento de outras abordagens institucionalistas.

No final da década de 1960, os pressupostos da teoria institucional são retomados sob a égide da abordagem Neo-Institucionalista. Conforme afirma Conceição (2002), esta vertente possui fortes correlações teóricas com o velho institucionalismo americano, de modo que o conceito de instituições faz referência aos principais autores da VEI. Para os Neo-Institucionalistas, as instituições configuram duráveis sistemas estabelecidos e regras construídas socialmente que condicionam a interação entre os indivíduos (HODGSON, 2000 apud CONCEIÇÃO, 2002).

Apesar de estar diretamente vinculado a VEI, Conceição (2002) ressalta que o Neo-Institucionalismo discorda quanto ao simples entendimento de que as instituições são as “regras do jogo”. Tratando-se das principais ideias desta vertente, o autor destaca: (i) crítica ao *mainstream* ortodoxo; (ii) importância da interação entre instituições, tecnologia e valores; (iii) Rejeição à economia ortodoxa pelas suas características estáticas, dedutivas e abstratas; (iv) reconhecimento do campo multidisciplinar para a economia; (v) reconhecimento da importância dos interesses, do conflito e da mudança tecnológica no ambiente político, econômico e social, bem como a negação da existência de uma constante; e (vi) importância para a economia institucionalista do processo histórico na formulação de ideias e de políticas econômicas.

Ainda em meados da década de 1960 e, sobretudo, entre as décadas de 1980 e 1990 uma nova abordagem institucionalista se desenvolveu. Tratava-se, portanto, da Nova Economia Institucional (NEI). Nesse meio termo, ressalta-se que as principais contribuições teóricas desta vertente dizem respeito a Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglas North.

A definição de instituições para a NEI pode ser referendada por North (1990), o qual a conceitua como um conjunto de regras formais (leis, estatutos, códigos legais) e regras informais (cultura, valores morais, crenças) que de alguma forma moldam as relações sociais, políticas e econômicas de uma sociedade. Adentrando ainda mais no cerne da questão, Conceição (2001) afirma que esta vertente centra sua preocupação nos aspectos microeconômicos, dando ênfase a teoria da firma em uma abordagem não convencional, mesclada com história econômica, economia dos direitos da propriedade, sistemas comparativos, economia do trabalho e organização industrial.

Outro aspecto de fundamental interesse para esta escola diz respeito à ideia dos custos de transação, isto é, os custos que os agentes enfrentam toda vez que necessitam recorrer ao mercado, compreendendo, de um ponto de vista mais formal, os custos de negociar, redigir e garantir que um contrato seja cumprido (FIANI, 2011).

Tratando-se mais especificamente da lógica dos custos de transação, convém explicitar o modelo de crescimento econômico de North (1990) apresentado por Gala (2003). Desmembrando tal modelo, percebe-se um claro direcionamento para a questão da incerteza. Cético de um mundo povoado pela certeza probabilística, o autor relata que a presença de assimetria de informações dificulta a transação econômica entre os agentes. Em outras palavras, deficiências em processar informações computacionais e mentais solidificam a incerteza numa sociedade. Abstrai-se, portanto, que a presença de incerteza impede que os

agentes tomem suas decisões de forma ótima, dificultando a maximização das atividades econômicas.

Partindo do pressuposto da incerteza, têm-se os custos de transação. Em outras palavras, dada a incerteza nas atividades econômicas, os agentes podem incorrer com custos de transação, principalmente via credibilidade e assimetria de informações. Analisando a obra de North (1990), Gala (2003) identifica dois tipos de custos de transação. O primeiro é o custo de mensuração (*measurement*) que refere-se a impossibilidade de se reconhecer a qualidade do produto numa transação. Dada essa desconfiança, a atividade econômica em questão pode não realizar-se, dificultando o desenvolvimento do comércio. O outro custo referendado pelo autor é o de execução (*enforcement*). Neste caso, refere-se à incerteza que os agentes possuem sobre a propriedade do bem a ser trocado, isto é, relaciona-se aos problemas de legitimidade dos bens envolvidos nas transações econômicas. Dessa forma, caso não exista um conjunto de regras formais ou, de forma mais clara, um aparato institucional consolidado, as transações econômicas ficam comprometidas.

Abstraindo-se os conceitos e a presença da incerteza e dos custos de transação, pode-se indagar: qual mecanismo é capaz de promover a coordenação e a cooperação econômica e social? Nesse cenário, North (1990) relata que são as instituições as principais responsáveis por reduzirem a incerteza e os custos de transação e, portanto, estimularem o desenvolvimento das atividades econômicas. Ora, o homem, em sua essência, necessita de regras para conviver em sociedade. Logo, a presença de leis, jurisdições, códigos, enfim uma gama de regras formais seria capaz de inibir a incerteza e os custos de transação, legitimando as atividades econômicas entre os indivíduos.

Por fim, torna-se importante tecer alguns comentários sobre outro conceito desenvolvido pela NEI, que diz respeito à ideia das organizações. Baseando-se em North (1990), Gala (2003) destaca que as organizações são os principais agentes de uma sociedade. Tratam-se, na verdade, dos partidos políticos, dos governantes, das empresas, das famílias, da igreja, isto é, são organizações que moldam o comportamento de uma sociedade, ditando o ritmo da performance econômica dos países. Conforme destaca o autor, as organizações podem buscar atividades socialmente produtivas ou destinarem seus esforços para a formação de monopólios. Não obstante, existe uma intrínseca relação entre as organizações e as instituições. Metaforizando essa relação, pode-se considerar que as regras do jogo estão disponíveis para as organizações jogarem, de modo que estas buscam seus interesses e regulam ou participam do processo de evolução/retrocesso das instituições de acordo com o seu poder de barganha.

À guisa de conclusão da teoria institucional, Conceição (2002) destaca outras duas abordagens que possuem certa consonância teórica entre os antigos e novos institucionalistas, além de apresentarem proximidades com outras abordagens que não se intitulam propriamente institucionalistas.

A primeira abordagem consiste na teoria da regulação. Conforme salienta Conceição (2002), esta vertente ganhou notoriedade a partir do trabalho de Michael Aglieta (1976), caracterizando-se pela crítica a racionalidade substantiva da economia neoclássica e, ao mesmo tempo, aproximando-se do pensamento marxista. Segundo o autor, os regulacionistas enxergam as instituições como formas de mediar e regular os conflitos entre os homens.

Analisando a obra de Aglieta (1976), Conceição (2002) destaca a existência de três princípios metodológicos que norteiam a análise regulacionistas, são eles: (i) os processos que fazem com que os antagonismos sociais se tornem formas de movimento originam-se de fortes polarizações de conflitos; (ii) lógica “ambivalente” oriunda da interação entre a economia e a política, que explicita ainda mais a função das instituições sociais enquanto articuladores entre o político e o econômico, em um ambiente conflitivo; e (iii) relação Estado-economia, que enuncia o Estado não como um sujeito exterior à economia, nem como um conjunto de instrumentos à disposição de uma classe social, mas como “produto” dos conflitos inerentes às separações sociais, cuja regulação é aberta, parcial e inacabada.

No que concerne a segunda abordagem, tem-se a teoria evolucionária. Sob a égide dos aportes teóricos de Nelson (1995), Conceição (2002) ressalta a inquietação e pluralidade na definição de instituições. Nesse contexto, esta vertente considera as instituições como resultados de um processo evolucionário.

Tratando-se das características da teoria evolucionária, Conceição (2001) destaca seis pontos principais, são eles: (i) o foco da atenção recai sobre uma variável ou um conjunto delas, que mudam ao longo do tempo, cuja investigação teórica se realiza através da compreensão do “processo dinâmico” por trás da mudança observada; (ii) a variável ou o sistema em questão está sempre sujeito a alguma variável ou perturbação randômica; (iii) nas situações descritas no item anterior, há mecanismos que, sistematicamente, vencem; (iv) o caráter preditivo ou o poder de explicação da teoria repousa na especificação das “forças de seleção sistêmicas”; (v) existem fortes tendências inerciais, que preservam os que sobreviveram ao processo de seleção; e (vi) persistência, em muitos casos, de forças que introduzem novas variedades, que adicionam novos elementos ao processo de seleção.

Nesse contexto, Conceição (2002) destaca que a vertente evolucionária contempla forte cunho neo-shumpeteriano, na medida em que creditam às inovações o papel de mutação e

elemento desencadeador de mudanças. Por fim, o autor afirma que, para a abordagem evolucionária, existe uma forte inter-relação entre desenvolvimento, crescimento, inovação tecnológica e aparato institucional, devendo-se analisar tais aspectos de modo indissociável.

De posse do que foi apresentado, adverte-se que este trabalho utiliza o conceito de instituições presente na NEI. Por reunir características conceituais das demais vertentes institucionais, acredita-se que o conceito de instituições da NEI é o que melhor se aplica aos fins metodológicos deste trabalho. Ademais, este conceito permite uma maior investigação das potencialidades de aspectos limitantes do desenvolvimento das regiões.

Nesse contexto, este estudo apreende as instituições como um conjunto de regras formais (leis, códigos, normas e jurisdições) e regras informais (hábitos, rotinas, convenções, crenças, valores, esquemas cognitivos) que têm o poder de persuadir, coagir, moldar e coordenar as atitudes entre os agentes. Partindo desta definição, entende-se que a teoria institucional pode ser considerada relevante em qualquer das abordagens teóricas apresentadas, assumindo a função de um importante recurso teórico-metodológico para o prosseguimento deste estudo. Pretende-se, portanto, utilizar a teoria institucional para investigar, sobretudo, os fatores que limitaram o desenvolvimento do assentamento da Fazenda Paz. Nesse sentido, busca-se, a seguir, revistar a literatura que trata do papel das regras formais e informais no desenvolvimento. Além disso, apresentam-se algumas críticas ao exacerbado envolvimento dessa relação.

1.6.1 O papel das regras formais no desenvolvimento

Do ponto de vista das regras formais, encontram-se, na literatura, importantes estudos que associam “boas” instituições – como a garantia dos direitos de propriedade, um judiciário limpo, uma burocracia eficiente, dentre outras – com o processo de desenvolvimento. Nesse contexto, os aportes teóricos de Douglass North, sobretudo em sua obra “*institutions, institutional change and economic performance (1990)*”, são fundamentais para um maior entendimento dessa relação.

Na verdade, a ideia de que as instituições desempenham um papel importante no desenvolvimento econômico das regiões norteava o pensamento de North desde o final da década de 1960. Conforme destaca Gala (2003), ao analisar o aumento da produtividade da indústria de transporte oceânico, o autor chegou a conclusão de que este fenômeno esteve bem mais correlacionado com as mudanças institucionais, principalmente via redução da pirataria, do que com as possíveis inovações tecnológicas.

Adentrando ainda mais nos estudos da economia institucional, North e Thomas (1973), citados por Gala (2003), analisaram, em outro trabalho, o sucesso da economia ocidental, principalmente a Europa Ocidental e os Estados Unidos. De acordo com os autores, a ascensão dessas regiões deve-se ao desenvolvimento institucional. Utilizando-se de um resgate histórico, os autores relatam que a presença de contratos como a *commenda e a societas*, que envolviam a cooperação de um sócio investidor e um sócio “viajante”, o ressurgimento de bancos de depósito e a criação de formas incipientes de letras de câmbio foram de suma importância para o processo produtivo face ao elevado crescimento populacional dos séculos XI e XII. Em outras palavras, a base institucional estaria montada para o desenvolvimento das cidades.

Nesse âmbito, o desenvolvimento passa a ser condicionado pelas ações escolhidas no passado. Para este fenômeno, a teoria institucional denomina de dependência da trajetória (*path-dependence*), cujo propósito é explicar o movimento de algo ao longo do tempo, ou explicar por que determinada coisa é o que é em um determinado momento, enfatizando o percurso que a levou até ali (DOSI e NELSON, 1994 apud HOFF, 2011).

Feitas essas considerações prévias, abstrai-se, portanto, que o processo de desenvolvimento econômico das regiões depende, fundamentalmente, da trajetória de ações escolhidas até o presente momento e de arranjos institucionais eficientes que estimulem as atividades econômicas vis-à-vis acumulação de capital e o progresso tecnológico. Logo, as discrepâncias entre as regiões subdesenvolvidas e as regiões desenvolvidas poderiam ser explicadas pelo caminho traçado e pelas falhas institucionais presentes nos primeiros.

Em outro trabalho, Garcia et al. (1999) explicitam as principais conclusões dos estudos de Barro (1996) e Burki e Perry (1998). Nesse âmbito, os autores destacam que: (i) instituições que garantem os direitos de propriedade são cruciais para o crescimento econômico; (ii) o grau de corrupção percebida influencia negativamente o desempenho econômico; (iii) a confiança entre os agentes econômicos e a cooperação cívica têm importantes efeitos sobre o crescimento econômico e a produtividade dos fatores; e (iv) o desenvolvimento institucional promove o crescimento econômico e a convergência dos países em desenvolvimento para os padrões de produto dos países desenvolvidos.

Dando continuidade a revisão da literatura, podem-se destacar os trabalhos de Hall e Jones (1996 e 1999), ambos citados por Bandeira (2000). Nos estudos, os autores destacam o papel da infraestrutura social no crescimento econômico. Nesse contexto, definem infraestrutura social como “as instituições e as políticas públicas que determinam o ambiente no qual os indivíduos acumulam habilidades e as firmas acumulam capital, investem

tecnologia e geram produto” (HALL e JONES, 1996 e 1999 apud BANDEIRA, p. 76, 2000). Apreende-se, destarte, que uma infraestrutura social eficiente e que estimulasse a prática dessas ações possibilitaria um aumento na produtividade dos trabalhadores e das firmas, atuando positivamente no processo de desenvolvimento.

Em suma, o desenvolvimento econômico é um fenômeno condicionado pela interação entre boas políticas e instituições eficientes. Seguindo essa linha de raciocínio, as atividades econômicas tendem a se concentrarem em regiões com políticas, regras e leis estáveis que estimulem o aumento da produtividade dos fatores. Essa relação entre boas instituições, boas políticas e desenvolvimento deve ser ponderada, conforme demonstra Chang (2002).

O estudo de Chang (2002) traz importantes considerações sobre o papel das instituições no desenvolvimento econômico das regiões. De acordo com o autor, existe uma pressão diária para que todos os países adotem rapidamente “instituições boas”, tais como: democracia; burocracia e judiciário limpos e eficientes; proteção dos direitos de propriedade; boas instituições de governança empresarial; instituições financeiras bem desenvolvidas; bom sistema financeiro; e boas instituições previdenciárias e trabalhistas. Trata-se, na verdade, de uma lógica enraizada e promulgada pelos principais mecanismos neoliberais do mundo, como a OMC e o Banco Mundial, com o objetivo de criar um ambiente favorável para a redução de incertezas e dos custos de transação. Para tanto, ao percorrer a trajetória de crescimento econômico dos países desenvolvidos, o autor expõe que as recomendadas “instituições boas” nem sempre fizeram parte da agenda dessas nações. Por trás dessa máscara, a história revela uma democracia deficiente, direitos de propriedade violados e um incipiente desenvolvimento financeiro.

Chang (2002) atinge conclusões importantes. Em primeiro lugar, o autor afirma que as “instituições boas” foram resultados e não causas do crescimento econômico. Logo, parece confuso estabelecer quais as instituições são realmente necessárias para o crescimento econômico. Mais do que isso, torna-se problemático transferir o dito manual da “boa governança” para todos os países, dado que estes possuem um contexto econômico, social e político heterogêneo. Em segundo lugar, não desconsidera ou exclui o papel das instituições no crescimento econômico. Nesse sentido, evidencia que os atuais países desenvolvidos cresceram bem mais no período de evolução de suas instituições. Em terceiro lugar, lembra que o desenvolvimento institucional dos países desenvolvidos foi longo, vagaroso e com crescentes custos sociais.

Partindo desse ponto de vista, torna-se no mínimo hipócrita estabelecer prazos para que ocorra um efetivo desenvolvimento institucional dos países em desenvolvimento. Mais importante do que isso, forçar diariamente a adesão desses países às “instituições boas” é de certa forma “chutar a escada” para que estes não consigam desenvolver suas próprias instituições vis-à-vis promoverem o seu crescimento econômico. Por último, afirma que as “instituições boas” só produzirão efeitos sobre a performance econômica dos países se forem acompanhadas das “políticas boas”, isto é, aquelas praticadas pelos principais países desenvolvidos e que dizem respeito aos investimentos governamentais em áreas básicas – infraestrutura, educação, tecnologia - e a idealização de um Estado de bem-estar social.

1.6.2 O papel das regras informais no desenvolvimento

No âmbito das regras informais, pode-se, também, estabelecer relações com o processo de desenvolvimento. Para Wolf (2003), citado por Iuvaro (2012), uma sociedade complexa não pode ser compreendida apenas por um conjunto de instituições formais. Os mecanismos informais, tais como as regras, os costumes, as normas sociais e morais, as convenções, dentre outros, configuram importantes elementos para o entendimento da dinâmica do espaço rural e urbano.

Em outro estudo, Amin (2001), conforme apresentado por Dias (2013), afirma que a análise do contexto local deve contemplar os hábitos passados, as rotinas, o conhecimento, a capacidade cognitiva, as relações intersubjetivas, o poder corporativo, a regulação e as políticas governamentais e não governamentais que de alguma forma caracterizam e restringem as ações dos indivíduos.

Estas regras informais, segundo Williamson (1996), citado por Vilpoux e Oliveira (2010), são condicionadas por três aspectos fundamentais: (i) cultura da sociedade, que influencia os valores, os costumes, a cooperação ou o grau de oportunismo; (ii) profissionalização, isto é, o fato de pertencer a uma determinada profissão impõe códigos de comportamento e de ética conhecidos por todos; e (iii) rede (*network*), isto é, o fato de pertencer a um determinado grupo étnico, religioso ou profissional possibilita o estabelecimento de regras que devem ser respeitadas por todos.

Tratando-se mais especificamente da cultura, Bourdieu (2003), referenciado em Iuvaro (2012), explica como esta característica de uma sociedade pode criar um círculo vicioso de pobreza e desigualdade. O autor parte do conceito de *habitus*, que compreende um conjunto de princípios duradouros, práticas, crenças, tabus e regras internalizadas em um

espaço. Logo, caso esses *habitus* legitimem um sistema de hierarquia, dominação, opressão, imobilidade social e econômica, cria-se um ambiente institucional para a persistência e reprodução da pobreza.

Na visão de Nadel (1974), citado por Iuvaro (2012), um sistema de recompensas, prêmios e outros atributos de apreciação pública influenciam o comportamento institucional dos indivíduos. De maneira correlata, Lomintz (2009), também referenciado por Iuvaro (2012), destaca que muitas decisões são tomadas em função de sentimentos, tais como lealdade, confiança, encarnados em instituições como a família e a amizade.

Percebe-se, portanto, que o ambiente institucional reúne aspectos que explicam se a proximidade local se efetivará em uma proximidade relacional. Baseando-se nos trabalhos de Fillipi e Torre (2002) e Rallet (2002), Dias (2013) destaca que a proximidade relacional diz respeito à construção de relações a partir da ideia de similitude e do pertencimento, que podem se formar no âmbito de uma organização, setor produtivo ou território. Por sua vez, a proximidade geográfica poderá potencializar as relações entre os indivíduos, principalmente via políticas desenvolvimento local e regional.

De fato, uma atmosfera institucional favorável, isto é, um ambiente que atue na promoção do conhecimento, cooperação, difusão de tecnologias e inovação poderá ser de suma importância para uma aproximação relacional e geográfica entre os indivíduos (DIAS, 2013).

Tratando-se do capital social, Vilpoux e Oliveira (2010, p. 97) advertem que este conceito “vem sendo utilizado com frequência cada vez maior para explicar o desenvolvimento social e econômico e a cooperação entre indivíduos, e se aproxima das noções de instituições informais de North”. Na verdade, desde o final do século passado e início do século atual, a academia passou a destacar a importância que as instituições e organizações possuem e passaram a ter no processo de desenvolvimento, principalmente com a incorporação do conceito de capital social como elemento a ser somado aos tradicionais capitais (econômico, humano, financeiro entre outros) com o objetivo de explicar a possibilidade de sua acumulação e em consequência disso a indução e possibilidade de promover a sustentabilidade.

O trabalho mais influente sobre o Capital Social foi desenvolvido pelo cientista social Robert Putnam (1996) que utilizou estrategicamente o conceito de capital social como ferramenta para avaliar o potencial de desenvolvimento econômico ou desempenho cívico de certas comunidades ou regiões. Conforme destacou-se anteriormente, o autor, citado por Mior (2000), afirma que o capital social compreende o conjunto das características da organização

social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.

Corroborando com este pensamento, autores como Bourdieu (1996; 2007) e Coleman (1988) ressaltam que o capital social apresenta-se como um elemento de junção que dá sustentação, através de laços de confiança, reciprocidade, costumes, regras e normas, possibilitando a manutenção da coesão e a promoção do bem comum. Por sua vez, Abramovay (2000) destaca que a existência do capital social em uma determinada sociedade permite verificar que nem sempre os indivíduos agem de forma independente ou baseando-se em interesses próprios e egoístas. Dessa forma, os indivíduos, em determinadas situações, interagem e agem coletivamente, gerando uma economia solidária e de aprendizagem nas regiões.

Adentrando ainda mais no cerne da questão das instituições informais vis-à-vis capital social, Robert Putnam, em sua obra “Comunidade e Democracia” (1996), apresenta a ideia de comunidade cívica, que seria a base fundamental para o bom desempenho das instituições governamentais nas regiões da Itália moderna. Seguidor de um enfoque sociocultural, o autor afirma que o sucesso ou fracasso das instituições livres depende do caráter dos cidadãos. O conceito de comunidade cívica se define pela igualdade política dos cidadãos, com direitos e deveres igualitários. Esta comunidade está unida por laços de cooperação e reciprocidade, e não por relações de dependência. As normas e valores da comunidade cívica são reforçados por estruturas e práticas específicas. Neste sentido, as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo, pois estas inculcam em seus participantes hábitos de cooperação e solidariedade.

A análise do autor sobre capital social em relação ao conceito de comunidade cívica, remete-se a ideia de que os estoques de confiança, normas e participação tendem a ser acumulados e a se reforçar mutuamente. Dessa forma, são criadas virtudes coletivas que desencadeiam certa equidade social, com elementos de cooperação, reciprocidade, civismo e bem estar social, que são as principais características que definem a comunidade cívica.

Por último, vale destacar que Putnam (1996), aliado ao pressuposto liberal de Coleman, vincula seu conceito e usos de capital social a uma ideia “normativa do bem” (HIGGINS, 2005). Em outras palavras, o fundamental, para o autor é que tudo aquilo que constitui capital social (estruturas sociais e sistemas de participação política) contribua na construção de uma boa sociedade. Na visão dos dois autores, o “bem” a ser alcançado deve ser um predicado anterior às instituições e a boa sociedade será resultado do respeito às

liberdades individuais, sejam estas de iniciativa econômica e de produtividade, e aos valores cívicos, que serão estampados nas instituições.

O conceito de capital social, a partir de uma análise específica, fornece hipóteses para o entendimento de algumas questões remetentes aos vários enfoques a que é atribuído. A profusão de trabalhos que permeiam a noção de capital social contribui para um alargamento do conceito, o que sustenta a ideia de que o capital social, nas últimas décadas, ocupa um lugar tanto na teoria sociológica como também na discussão cotidiana de possibilidades positivas da sociabilidade. Como alerta Abramovay (2000), o caráter recente da incorporação do termo “capital social” ao vocabulário das ciências sociais e das políticas públicas apresenta diferentes e conflitantes pontos de vista. A ideia é entender a acumulação de capital social como criador de processos capazes de revelar potenciais nos vários atores sociais distribuídos no território, bem como no processo de constituição de políticas públicas.

O uso do conceito requer um cuidado especial no que diz respeito à excessiva importância que lhe é atribuída, pois diante do entusiasmo pelas mais diversas aplicações em diferentes problemáticas sociais podem estar ele em situação de perigo no que concerne o seu valor heurístico. De fato, o conceito mesmo abarcando processos outrora já discutidos pela teoria social e política, evoca a atenção não somente por tratar de fenômenos reais, mas por vezes se revelar como remediação imediata para os problemas sociais.

À guisa de conclusão da relação entre instituições informais e desenvolvimento, Fiani (2011) destaca que o conjunto dessas regras informais emerge de uma ordem espontânea, a qual compreende um “ordenamento das interações econômicas na sociedade que não seja resultado de um planejamento deliberado, mas que surja espontaneamente das ações dos indivíduos que não têm a intenção de produzi-lo” (2011, p. 113-114).

Segundo o autor, esta ordem espontânea acopla duas importantes instituições informais, a saber: (i) convenções sociais; e (ii) normas sociais. Para Hume (2000, p. 530), citado por Fiani (2011, p. 129), “as convenções consistem em um senso geral do interesse comum, que todos os membros da sociedade expressam mutuamente, e que os leva a regular sua conduta segundo certas regras”. Por sua vez, as normas sociais consistem em prescrições do comportamento, isto é, condutas socialmente aceitas e que devem ser seguidas sob a punição de sanções informais, tais como censura velada ou aberta por parte do grupo, ostracismo e desonra (BICCHIERI, 2006 apud FIANI, 2011).

É nesse contexto de ordem espontânea que reside a crítica principal de Fiani (2011). Tratando-se das convenções sociais, o autor destaca que não existe razão teórica para supor que a evolução espontânea das convenções sociais resultará em convenções mais eficientes

para o processo de desenvolvimento. Além disso, afirma, através de evidências empíricas, que nada garante que as melhores convenções para o desenvolvimento econômico local são aquelas de fato estabelecidas.

No que concerne as normas sociais, estas poderão atuar na redução de conflito e promoção da cooperação em ambientes institucionais propícios, isto é: (i) comunidades pequenas ou médias, em que os indivíduos se reconheçam mutuamente; (ii) existência de um longo período de tempo para que essas normas surjam e se difundam pelo grupo; e (iii) a disposição, se necessário, de se aplicarem sanções a recalcitrantes. Entretanto, Fiani (2011) ressalta que tais aspectos institucionais favoráveis não podem ser generalizados para outras localidades, dado o processo de transformação global da sociedade. Além disso, novamente, nada garante que tais normas sociais estabelecidas sejam as mais eficazes para promoverem o desenvolvimento.

Por último, o autor não descarta a importância das convenções e normas sociais no processo desenvolvimento, mas considera que o papel destas instituições informais não é autônomo. Conclui, portanto, que, caso sejam cooperativas, as convenções e normas sociais podem facilitar a implementação e políticas desenvolvimentistas. Porém, caso sejam não cooperativas, as convenções e normas sociais podem apresentar importantes resistências no processo de mudança, gerando continuidades no subdesenvolvimento. Nesse cenário, o Estado ganha uma conotação ainda mais importante, na medida em que possui os instrumentos capazes de fomentar uma ordem espontânea para o desenvolvimento.

Adentrando no cerne da questão do próximo capítulo, observa-se que o conjunto das teorias acima referidas converge, dentre outros aspectos, para a importância da política fundiária no processo de desenvolvimento rural. Nesse contexto, o segundo Plano Nacional de Reforma Agrária (2003) ressalta que esta política é reconhecida como condição para a retomada do crescimento econômico com distribuição de renda e para a construção de uma nação moderna e soberana. Ademais, os efeitos da reforma agrária podem ser sentidos na geração de emprego e renda, ocupação soberana e equilibrada do território, garantia da segurança alimentar, preservação das tradições culturais e do meio ambiente, além de impulsionar a economia local e o desenvolvimento regional. Concordando-se com estes argumentos, busca-se, a seguir, discutir a proposta do modelo de reforma agrária de mercado.

2 REFORMA AGRÁRIA ASSISTIDA PELO MERCADO: CONTRIBUIÇÕES PARA UM DEBATE TEÓRICO

No contexto político da reforma agrária, duas estratégias se fazem presentes. A primeira consiste na reforma agrária via desapropriação de terras por interesse social, que versa sobre a intervenção do poder público no imóvel que não esteja cumprindo sua função social⁵ (Constituição Federal Brasileira – no capítulo III, Título VII nos artigos 184 a 191). Entretanto, esta categoria está sempre atrelada aos conflitos agrários, interesses políticos envolvidos e ônus para União, o que dificulta em muito a idealização de uma reforma agrária institucional.

A segunda estratégia diz respeito ao modelo de Reforma Agrária Assistida pelo Mercado (RAAM). Trata-se de um modelo financiado e promulgado intelectualmente pelo Banco Mundial que visa promover uma relação de mercado para a aquisição de terras por intermédio dos interessados em comprar terras e os proprietários rurais desejosos a vendê-las. Em última instância, configura-se um modelo neoliberal de reforma agrária, no qual, o mercado, e não mais o Estado, passa a ser o principal instrumento de acesso a terra (OLIVEIRA, 2005). Nesse meio termo, salienta-se que a análise desse capítulo residirá nesta segunda via de reforma agrária.

O modelo de reforma agrária pautado no mercado de terras surge ainda no contexto da década de 1980, marcado pela difusão das reformas estruturais e promoção das ideias neoliberais defendidas pelo Banco Mundial. Entretanto, é na década de 1990 que emerge um olhar mais crítico acerca das questões fundiárias, culminando nas primeiras experiências mundiais desse modelo, através da institucionalização da RAAM na África do Sul e Colômbia.

Do ponto de vista dos defensores do modelo, a reforma agrária de mercado apresenta-se como o instrumento mais eficiente para a distribuição de terras, reduzindo as morosidades judiciais e os conflitos agrários, além de contribuir para a redução dos preços das terras agrícolas. Por outro lado, os críticos da proposta chamam atenção para o endividamento dos agricultores e a perda de legitimidade da verdadeira ideologia de um programa de reforma agrária.

⁵ **Art. 186** - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: (i) aproveitamento racional e adequado; (ii) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; (iii) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e (iv) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Visando entender melhor esse processo, pretende-se, neste capítulo, discutir as ideias da reforma agrária de mercado, evidenciando as principais vantagens e as críticas ao modelo. Por fim, faz-se uma breve discussão da experiência brasileira de reforma agrária de mercado, focando-se, logicamente, no atual Programa Nacional do Crédito Fundiário.

2.1 A IDEIA DA REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO

O caráter do Banco Mundial vai além de um mero financiador de projetos sociais ou de um órgão que se intitula como motor do desenvolvimento econômico. Trata-se de uma instituição que dissemina suas ideias e suas concepções de mundo nos diversos países que dele obtêm financiamento. O que fazer? Como fazer? Quais são os resultados esperados? Como a política deve se comportar? Para tantos questionamentos, o Banco Mundial utiliza de sua capacidade de prestador e poder político para elaborar as respectivas respostas em âmbito internacional. Conforme ressalta Pereira (2009, p. 1):

Ao longo da sua história, o Banco sempre explorou a sinergia entre dinheiro, prescrições políticas e conhecimento econômico para ampliar sua influência e institucionalizar sua pauta de políticas em âmbito nacional, tanto por meio de coerção (constrangimento junto a outros financiadores e bloqueio de empréstimos) como de persuasão (diálogo com governos e assistência técnica).

Nesse contexto, a abordagem cognitiva das políticas públicas vem se destacando como um recurso teórico-metodológico importante para a compreensão das ideias no processo de formulação das políticas públicas, em particular das políticas agrárias. Mais do que conceber a relação entre o grande capital e o Estado, ou entre o papel dos interesses e das instituições na formulação de políticas, a abordagem cognitiva destaca o papel das crenças, das imagens, dos pressupostos teóricos e, sobretudo, das ideias que internamente fazem parte do psicológico normativo de cada indivíduo e como estas se relacionam na percepção de um problema público e a consequente intervenção do Estado (MULLER, 2008 apud GRISA, 2012).

Conforme destaca Surel (2004), citado por Lukic e Tomazini (2013), a abordagem cognitiva utiliza variáveis como o conhecimento, ideias, representações e crenças na ação pública para o entendimento das políticas públicas. Tratando-se mais especificamente do papel das ideias no contexto político, Foilleux (2011) entende que estas não flutuam no ar, logo, estão encarnadas na concepção pessoal que cada agente faz do mundo. Sendo assim, a análise cognitiva é fundamentada nos atores, ou seja, naqueles que conferem vida as suas ideias no jogo político. Além disso, a autora vincula os interesses às ideias, isto é, cada ideia é

um interesse particular de cada indivíduo, de modo que este tende a persuadir os demais atores com suas ideias que giram em torno dos seus interesses. Por fim, a autora considera as ideias como discursos, as quais são traduzidas em palavras pelos interlocutores políticos.

Partindo-se deste caráter intelectual, político e econômico, o mercado de terras adquire uma conotação importante na agenda do Banco Mundial e nas suas relações com países que sofrem com a problemática da concentração fundiária. Entretanto, conforme adverte Pereira (2004), para entender o processo do chamado Modelo de Reforma Agrária de Mercado (MRAM), torna-se necessário entender o contexto da década de 1980, bem como a inserção do Banco Mundial no debate da crise da dívida e as reformas estruturais. Nesse contexto, o autor destaca que, após a moratória mexicana de 1982 e o consequente estreitamento do financiamento externo aos países endividados, instituições como o Banco Mundial e FMI passaram a gerenciar a crise, criando regras e colocando em prática a ideologia do grande capital internacional.

A resposta passava pelas reformas estruturais vis-à-vis o aprofundamento do padrão liberal nas economias nacionais. Para tanto, as reformas estruturais consistiam, principalmente na: (i) abertura comercial; (ii) desregulamentação do mercado doméstico; (iii) liberalização financeira; (iv) equilíbrio orçamentário e fiscal; (v) desregulamentação do setor privado; e (vi) privatização de empresas industriais e de prestação de serviços públicos (BANCO MUNDIAL, 2001a; NAIM, 1996; SOARES, 1996 apud PEREIRA, 2004).

A única alternativa oferecida pelo Banco Mundial aos países endividados era se adequar às reformas estruturais disseminadas pelo seu corpo técnico. Em suma, a ideia era acabar com as ineficiências para o bom funcionamento do mercado. No contexto da questão agrária, os entraves diziam respeito ao intenso processo de desapropriação promovido pelo Estado. Na perspectiva do Banco Mundial, uma reforma agrária baseada numa transação de compra e venda de terras seria a mais eficiente e resultaria em importantes vantagens para uma política nacional de distribuição de terras.

Adentrando na questão do mercado de terras, Pereira (2004) salienta que este tema entrou na agenda do Banco Mundial a partir do fim da Guerra Fria, principalmente sob a égide de um conjunto de diretrizes e princípios norteadores para o estudo do desenvolvimento rural e alívio da pobreza. Nesse sentido, o autor vai além e destaca três mecanismos pelos quais o Banco Mundial promove o debate para este estudo, são eles: (i) pela criação de espaços institucionais em âmbito internacional no qual, a discussão pode e deve ser atrelada com outros organismos, tais como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ou *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), por exemplo; (ii) uma elevada

produção de material mais especializado sobre o tema; e (iii) a interação de intelectuais da área e redes de pesquisa, que vinculem sua titulação a um modo de produção intelectual de natureza instrumental.

Retomando-se o tema da ascensão do mercado de terras, Groppo (1997), citado por Pereira (2004) afirma que, durante a década de 1990, duas razões fizeram emergir o debate. A primeira diz respeito à proposta neoliberal, isto é, a ideia de que a institucionalização de um mercado de terras poderia reforçar as reformas estruturais. A segunda vale-se da inconsistência das estratégias alternativas, caracterizadas pelo baixo sucesso de experiências anteriores. Estava montado, portanto, a base para a produção técnica e atuação ideológica de uma reforma agrária que preconizasse a lógica do mercado.

O modelo RAAM está ancorado em seis princípios destacados por Pereira (2004). O primeiro consiste na transação voluntária entre compradores e vendedores. A ideia é que só existe transação caso ambas as partes desejem, de modo que essa vontade mútua reduziria as disputas judiciais e os conflitos agrários.

O segundo princípio, conforme destaca o autor, diz respeito ao enfoque dirigido pela demanda e associativismo, no qual o acesso à terra é realizado mediante a demanda existente e explicitamente manifestada. Sendo assim, a política financiará apenas os agentes que demandarem terras, bem como as terras que forem demandadas. Isto exclui supostamente a seleção e a oferta de terras por parte do Estado. Além disso, a RAAM exige a formação de associações comunitárias para a devida seleção e compra de imóveis.

No que concerne ao terceiro princípio, tem-se a ideia da auto-seleção. Nesse caso, os próprios beneficiários seriam os responsáveis pela seleção das demais famílias que viriam a fazer parte do projeto, retirando o papel do Estado nesse processo.

A RAAM baseia-se, também, nos pressupostos da descentralização, participação e privatização. Em primeiro lugar, delega-se autonomia para as associações gerirem seus recursos e escolherem os próprios investimentos. Em segundo lugar, supõe-se que exista uma participação social em todas as fases do projeto. Por fim, busca-se uma completa relação privada tanto na compra e venda de terras como na contratação de serviços que atuarão no desenvolvimento produtivo da propriedade.

Em quinto lugar, o autor chama atenção para um esquema flexível de empréstimos e doações. Para tanto, o modelo de RAAM prevê dois tipos de financiamentos: (i) aquisição de terras é realizada sob a forma de empréstimos; e (ii) recursos para a construção de infraestrutura e para o desenvolvimento produtivo sob a forma de doação (a fundo perdido).

O último princípio consiste no estímulo ao desenvolvimento produtivo. Para tanto, exige-se que, antes da aquisição de terras, os beneficiários apresentem projetos produtivos, fomentando assim o planejamento das ações para o desenvolvimento dos assentamentos.

Vale ressaltar que o próprio Pereira (2004) diverge sobre a emergência da ideia do mercado de terras. Entretanto, o importante, segundo o autor, é ter em mente a premissa fundamental do Banco Mundial de que o modo de funcionamento dos mercados determina a eficiência global da economia. Nesse meio termo, os teóricos do Banco Mundial consideram o mercado de terras um importante instrumento para o aumento da eficácia nas transações econômicas e nos direitos de propriedade.

O objetivo passa, portanto, pela otimização do funcionamento desse mercado de terras. De acordo com Deininger (2001) e Deininger e Feder (2002) este processo de otimização tem quatro objetivos principais: (i) melhorar a eficiência global; (ii) maximizar a transferibilidade e o uso da terra; (iii) prover a base para mercados financeiros rurais; e (iv) aliviar a pobreza.

É fato que as regras dispostas pelo Banco Mundial são reconhecidas pela sua solidez perante aos seus credores. Em outras palavras, para que um determinado país seja mutuário do Banco Mundial terá que se adequar as normas, especificações técnicas e demais detalhes contratuais para que um acordo de empréstimo possa ser assinado. Tratando-se do mercado de terras, este fenômeno também pode ser observado. Nesse sentido, Pereira (2004) chama atenção para algumas exigências básicas que os países devem cumprir para que tenham acesso aos recursos financiados pelo Banco Mundial para a implementação de uma reforma agrária de mercado. A primeira exigência diz respeito à clarificação, fortalecimento e garantia dos direitos de propriedade. Em segundo lugar, exige-se a instituição de mecanismos para resolução de conflitos e administração das relações agrárias. A última exigência diz respeito à criação de um ambiente institucional necessário à transferibilidade de terras dos produtores menos eficientes para os mais eficientes, com o intuito de elevar a produtividade e aliviar a pobreza.

Tratando-se dos aspectos positivos do Modelo de Reforma Agrária de Mercado, Buainain, Silveira e Teófilo (2000) tecem importantes reflexões teóricas. Segundo estes autores, o modelo tradicional de reforma agrária via desapropriação por interesse social é um processo conflituoso, com ampla participação do Estado e sem a participação social. Neste contexto, os autores chamam atenção para uma série de desdobramentos do modelo tradicional, dentre as quais: (i) maior custo de transação; (ii) impossibilidade de captar os movimentos de queda do preço da terra no curto prazo; (iii) maior tempo entre a identificação

das terras e o assentamento; (iv) necessidade de uma máquina burocrática superdimensionada; (v) estímulos indiretos à ocupação (justificada pela demora no processo); (vi) menor atenção ao desenvolvimento produtivo do assentamento; e (vii) acúmulo de um passivo de infraestrutura e serviços sociais básicos.

Partindo dessas críticas, o modelo alternativo de reforma agrária, isto é, aquele preconizado pelo mercado, pode resultar em vantagens financeiras, operacionais e em maior impacto em termos de bem-estar, comparativamente aos projetos de reforma agrária via desapropriação.

De forma mais incisiva, Buainain, Silveira e Teófilo (2000) destacam que a “nova” estratégia de reforma agrária seria de suma importância para: (i) reduzir a burocracia e as disputas judiciais decorrentes das expropriações, de modo que pode ocorrer uma melhora e uma redução no custo de alcançar a população beneficiária da ação fundiária; (ii) aumento do número de beneficiários devido à redução de custos, da dependência do setor público federal e de ingerências políticas; e (iii) um rápido processo de emancipação dos beneficiários, reduzindo os custos humanos, técnicos e financeiros e liberando os recursos para novas ações e novas funções.

De forma paralela ao pensamento desses autores, Deininger (2000) analisou a experiência da reforma agrária de mercado na Colômbia, Brasil e África do Sul e destaca importantes benefícios deste modelo. Em primeiro lugar, ressalta que o modelo de reforma agrária de mercado possui uma maior efetividade e um menor custo do que o modelo tradicional via desapropriação. Por sua vez, salienta também que o mercado de terras constitui um instrumento complementar e não substitutivo em uma política de reforma agrária. Por fim, conclui que o sucesso de uma reforma agrária de mercado depende da transparência e fluidez do mercado de compra e venda de terras, existência de projetos produtivos, implementação descentralizada orientada pela demanda e na forma crítica do envolvimento do setor privado na implementação e da habilidade em utilizar a doação para aquisição da terra.

Partindo de outra concepção teórica, Rosset (2004) procura evidenciar aspectos positivos e negativos da política neoliberal de terras praticada pelo Banco Mundial. Em princípio, torna-se necessário entender apenas os aspectos positivos destacados pelo autor, tendo em vista que as críticas ao modelo serão discutidas a seguir. Neste contexto, o autor considera que o único aspecto “bom” desta reforma agrária de mercado diz respeito à formulação de políticas por parte do Banco Mundial, que vem tratando a terra com uma importância e prioridade bem maior do que antes. Ademais, o autor destaca que este processo vem desmistificando a ideia de se tratar a reforma agrária como um tabu, tornando-se mais

natural e seguro a discussão do tema. Neste contexto, Rosset (2004) conclui que o “bom” desta política resume-se, principalmente, na discussão do Banco Mundial com a maioria dos governos sobre a reforma agrária, reforçando a ideia de quebra de tabu, além da abertura de espaço para a luta pelo conteúdo e pelo significado da reforma agrária.

2.2 CRÍTICAS AO MODELO DE REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO

No que concerne aos aspectos negativos da reforma agrária de mercado, uma crítica primária faz-se necessária. Conforme destaca Sabourin (2008), o debate entre o acesso a terra via mercado ou por distribuição é relativo. De acordo com o autor, antes do processo de distribuição de terras, ocorreu um movimento via mercado, isto é, as terras expropriadas pelo poder público foram indenizadas em valores acima dos praticados no mercado. Dessa forma, existem dois períodos que se complementam ou, mais a rigor, se confundem.

Utilizando-se de exemplos internacionais, Pereira (2004) demonstra que o modelo de Reforma Agrária Assistida de Mercado não atingiu os resultados esperados em países como Colômbia, Guatemala, África do Sul e Brasil. Nesses países, conforme destaca o autor, a RAAM cobriu uma porcentagem ínfima daquela população esperada, bem como apresentou burocracia, lentidão e corrupção nos processos de compra e venda de terras. Além disso, afirma que muitas das terras foram adquiridas por um valor acima do praticado mercado e muitas de qualidade inferior, criando um círculo vicioso de pobreza rural. Ora, ao adquirirem a terra por um valor acima do mercado, os agricultores estavam comprometendo sua capacidade de pagamento. Se não bastasse isso, a rentabilidade estava ameaçada, dada a qualidade da terra, de modo que o pagamento da dívida estava novamente comprometido.

Corroborando com este pensamento, Sauer (2004), ao analisar experiências do Projeto Cédula da Terra⁶, relata que existe uma grande quantidade de terras de baixa qualidade adquiridas em razão da insuficiência de recursos disponíveis para a compra de terras de melhor qualidade. Por sua vez, adverte que o desejo de comprar terras melhores inviabiliza os investimentos produtivos, limitando a expansão da atividade. Ademais, conclui que não existe evidência empírica de melhora nas condições de vida. De caráter não menos

⁶ O Projeto piloto Cédula da Terra – Combate à Pobreza Rural teve início em dezembro de 1997 e foi a segunda geração de programas, no Brasil, que financiava a compra de imóveis rurais por parte de trabalhadores rurais sem terras ou minifundiários constituídos em associações. Diferentemente do seu antecessor, O Projeto São José, que estava restrito ao estado do Ceará, o novo programa estendeu-se aos estados do Maranhão, Pernambuco, Bahia e região norte de Minas Gerais. A seção 2.3 tratará melhor das experiências brasileiras de RAAM.

importante, chama atenção para a falta e atraso na liberação de recursos da política, agravando ainda mais a situação.

Retomando-se a ideia de Pereira (2004), a terra adquire um caráter estritamente monetarista. O autor explica que esta busca desenfreada pela lógica mercantil da terra, isto é, pelo ato de estabelecer preço à luz das regras do mercado, resulta na perda da materialização da terra enquanto propriedade, moradia, lazer, território, ruralidade. Mais do que isso, este cenário afasta a reforma agrária das questões sociais, pressupondo assim uma continuidade no padrão atual da concentração fundiária e perda de legitimação da luta dos movimentos sociais.

Na concepção de Navarro (1998) apud Amon-Há (2012, p. 23) existem críticas pontuais a serem feitas sobre esta via alternativa de reforma agrária de mercado, dentre as quais: (i) o projeto passa a beneficiar os latifundiários, onde se acaba pagando preços de mercado acima da média para as terras, uma vez que deveriam ser “penalizados” com a desapropriação, por manterem a terra improdutiva; (ii) interesses políticos-eleitorais para beneficiar lideranças locais, com manipulação dos agricultores e suas associações; (iii) as terras adquiridas em sua maioria são de pequeno e médio porte, o que de certa forma impede a ruptura da estrutura de propriedade da terra no Brasil; e (iv) preocupação nas condições prevalentes de pagamento dos financiamentos por parte dos agricultores.

2.3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM A REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO

O processo de discussão do modelo de reforma agrária de mercado, no Brasil, tem sua origem ainda na difusão dos resultados das primeiras experiências internacionais promovidas pelo Banco mundial, em meados da década de 1990, e do contexto agrário brasileiro vivenciado no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998).

Baseando-se nos casos da África do Sul e Colômbia, o Banco Mundial, citado por Pereira e Sauer (2011), tentava promulgar a ideia, já em 1995, de que o governo brasileiro deveria optar por uma política de reforma agrária ancorada no mercado de terras, dado que esse era o instrumento mais eficiente para distribuir terras, aliviar a pobreza rural e dinamizar os mercados fundiários.

Na visão dos técnicos do Banco Mundial, conforme explicam Pereira e Sauer (2011), o Brasil apresentava-se como um importante laboratório para a política de reforma agrária de mercado idealizada pela instituição. As prerrogativas do caso brasileiro passavam pela existência de uma grande demanda por terra, tendência de queda relativa do preço dos

imóveis rurais em algumas regiões e, principalmente, pela convergência da política neoliberal praticada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

Do ponto de vista do governo FHC, a implementação de uma política de reforma agrária de mercado foi um processo lento, tendo em vista que o tema da reforma agrária não detinha grande admiração por parte do governo. Segundo Pereira e Sauer (2011), a questão da reforma agrária era considerada anacrônica pelos líderes do governo, de modo que as intervenções consistiam apenas em ações focalizadas de alívio da pobreza rural, sem qualquer pretensão redistributiva.

Esse panorama foi mudando, segundo os autores, com a crescente ocupação de terras e intensos conflitos agrários, como o de Corumbiara, em Rondônia (1996), e o massacre do Eldorado de Carajás, no estado do Pará (1997). Diante desses acontecimentos e a consequente criação de uma repercussão nacional e internacional, o governo foi obrigado a institucionalizar, em 1996, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF).

Mesmo com a criação de um Ministério específico para o tratamento de problemas fundiários, os ânimos dos movimentos sociais pela luta da terra não foram acalmados. Insatisfeitos com a política econômica neoliberal do país e os graves problemas do meio rural brasileiro, o MST, em 1997, engendrou a Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça. Esse fato, destacado por Pereira e Sauer (2011), evidenciou que o governo necessitava rever seus instrumentos de política fundiária, dado a sua incapacidade de neutralizar a pressão social pelo acesso à terra e por reforma agrária.

Na visão do governo FHC, através do MEPF, a saída era reformular a conturbada política de reforma agrária. Para tanto, o Ministério promoveu as mudanças em cinco linhas fundamentais. Em primeiro lugar, conforme explicita Medeiros (2002), citado por Pereira e Sauer (2011), o MEPF buscou reduzir o preço pago pelo Estado às desapropriações, além de acelerar o tempo para de imissão na posse da terra desapropriada pelo INCRA e dificultar a evasão do ato desapropriatório pelos proprietários de terra.

Em segundo lugar, a autora, também referenciada por Pereira e Sauer (2011), destaca que o MEPF tentou coagir as ações dos movimentos sociais e daqueles que de alguma forma auxiliavam a atuação dos mesmos. Para tanto, foram utilizados alguns instrumentos, dentre os quais: (i) proibiu-se a realização de vistorias do INCRA em áreas ocupadas (o que inviabilizava a sua desapropriação); (ii) suspenderam-se as negociações em casos de ocupação de órgão público; (iii) penalizaram-se funcionários do INCRA que negociassem com os ocupantes; (iv) vetou-se o acesso a recursos públicos por entidades que fossem consideradas

suspeitas de envolvimento direto ou indireto com ocupações de terra; e (v) acionou-se a Polícia Federal para monitorar a ação dos movimentos sociais.

Em terceiro lugar, baseando-se no trabalho de Carvalho F^o (2001), Pereira e Sauer (2011) destacam que, em meio a um crescente apoio social ao MST, o governo tentou persuadir a população por meio de campanhas midiáticas que mostravam uma imagem positiva do governo em relação à reforma agrária e uma imagem negativa das ocupações de terra.

Tratando-se da quarta medida, Pereira e Sauer (2011) destacam que o governo tomou iniciativas para transferir a competência da política de reforma agrária do âmbito federal para o estadual, de modo que o processo de aquisição de terras fosse negociado à nível local. A última medida consistiu na decisão do governo em dar início a uma reforma agrária de mercado no Brasil.

Para a efetiva implementação de uma reforma agrária de mercado, o governo passou a institucionalizar, seguindo os pressupostos teóricos do Banco Mundial, a importância desse modelo para o país com base em três argumentos. O primeiro argumento consiste em substituir o então modelo de desapropriação, considerado anacrônico e inadequado. Por trás dessas características, a ideia era combater um modelo marcado pela centralização das decisões, arbitrariedade, corrupção e lentidão dos processos (TEÓFILO, 2003 apud PEREIRA e SAUER, 2011).

Ainda de acordo com Teófilo (2003), citado por Pereira e Sauer (2011), o segundo argumento partiu do ponto de vista orçamentário. Em outras palavras, o autor relata que o governo federal argumentou que não tinha condições de financiar um programa da magnitude da reforma agrária, sobretudo em razão das elevadas indenizações impostas pelo judiciário.

O último argumento consistiu na tentativa de eliminar a influência dos movimentos sociais – principalmente o MST – na questão agrária, via diminuição do número de ocupações de terra e redução das lutas sociais no campo (CARVALHO F^o, 2001 apud PEREIRA e SAUER, 2011). Em suma, o mercado atuaria como um instrumento moderno no ordenamento fundiário, sendo capaz de promover uma redução dos custos de transação, melhora do equilíbrio fiscal, bem como apaziguar os ânimos no meio rural brasileiro.

É nesse contexto de recomendações do Banco Mundial e convergência dos interesses neoliberais da instituição e do governo brasileiro que surge a primeira experiência de reforma agrária de mercado no país, através do Programa Reforma Agrária Solidária – Projeto São José, no estado do Ceará. Essa foi a primeira das cinco experiências de reforma agrária de

mercado implementadas no país. A seguir, serão discutidos os principais aspectos desses programas, culminando no atual PNCF.

2.3.1 Programa Reforma Agrária Solidária – Projeto São José

O Programa Reforma Agrária Solidária – Projeto São José foi estabelecido pela Lei nº 12.614, de 12 de agosto de 1996, no estado do Ceará, através de um fundo rotativo de terras. A ideia, que estava atrelada aos princípios da RAAM, era desenvolver uma reestruturação fundiária a partir de uma transação de compra e venda de terras.

Segundo Oliveira (2005), o projeto contemplava os trabalhadores rurais sem terra e minifundiários, de modo que para pleitear os recursos, esses atores deveriam estar organizados em associações. Conforme demonstra a autora (2006), para a devida participação no programa, exigiam-se: (i) ser produtor rural sem-terra ou minifundiário; (ii) ser chefe ou arrimo de família ,inclusive mulher responsável pela família; (iii) ter tradição na atividade agropecuária; (iv) ser maior de idade; (v) manifestar a intenção de adquirir, via entidade associativa, terras que permitissem desenvolver atividades produtivas; (vi) apresentar um ou mais proprietários dispostos a vender a terra; e (vii) assumir o compromisso de reembolsar ao Fundo Rotativo de Terras as quantias utilizadas para a compra do imóvel.

Tratando-se das condições de financiamento, Oliveira (2005) destaca que o período para o pagamento da dívida era de até 15 anos, tendo uma carência de até 4 anos. Por sua vez, aplicava-se, sobre os saldos devedores, uma Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), sendo esta de 1% ao ano.

No que concerne as críticas ao programa, Melo (1997), citado por Oliveira (2005), destaca que as ações não contribuíam para a redistribuição fundiária no estado do Ceará, nem tampouco tinha a capacidade de romper com o poder dos latifundiários sobre a terra. Além disso, o autor destaca que o próprio desenho do projeto forçava a criação de associações sem legitimidade e quase em função exclusiva do projeto. Por fim, critica o claro desejo de mitigar qualquer oposição no interior da política, além de não concordar com as condições de financiamento do programa, principalmente no que diz respeito aos elevados juros de mercado. Oliveira (2005) destaca ainda o papel da Comissão Pastoral da Terra (CPT), que surgiu como uma das primeiras entidades de representação camponesa a se posicionarem criticamente contra o modelo de reforma agrária de mercado praticado no Ceará, fomentando a participação de outros movimentos sociais.

Ao passo que adquiria críticas dos movimentos sociais, o Projeto São José apresentava importantes resultados. De acordo com Oliveira (2005), o Programa pretendia financiar, em um ano, 40 mil hectares de terras, beneficiando 800 famílias, em um total de R\$ 4 milhões investidos na aquisição de terras. Segundo a autora, partindo dessas metas estabelecidas, o Programa financiou a compra de 44 imóveis, beneficiando, de fato, 688 famílias em uma área de 24.052,37 hectares, o que representava, respectivamente, 86% da meta prevista para o número de famílias beneficiadas e 60% da meta prevista para aquisição de hectares de terra.

Analisando-se esses resultados, o governo brasileiro e o Banco Mundial se municiaram com dois argumentos importantes para a defesa de uma reforma agrária de mercado. A primeira consistia em desqualificar as críticas dos movimentos sociais, tendo em vista que os resultados eram exitosos comparativamente com aqueles obtidos com a reforma agrária institucional. O segundo, e talvez o mais importante, incidia em reforçar a tese que o mercado de terras era a política mais eficiente para distribuir terras e combater a pobreza rural. Nesse cenário, vislumbrava-se a necessidade de expandir a política para outros estados, fazendo correções pontuais no Programa.

O Programa Reforma Agrária Solidária – Projeto São José perdurou entre os anos de 1996 e 1997. Após enxergar como satisfatório os resultados do Programa, o governo brasileiro, em comunhão com o Banco Mundial, decidiu criar a segunda experiência de reforma agrária assistida pelo mercado no país, através do projeto piloto Cédula da Terra – Combate à Pobreza Rural.

2.3.2 O projeto piloto Cédula da Terra – Combate à Pobreza Rural.

O Cédula da Terra teve início em dezembro de 1997 e também financiava a compra de imóveis rurais por parte de trabalhadores rurais sem terras ou minifundiários constituídos em associações. Diferentemente do Projeto São José, que estava restrito ao estado do Ceará, o novo programa estendeu-se aos estados do Maranhão, Pernambuco, Bahia e região norte de Minas Gerais. Conforme destaca Sauer (2004), a seleção desses estados foi justificada pela elevada concentração de pobreza rural.

Segundo Buainain et al. (1999), citado por Sauer (2004), o Cédula da Terra buscava reduzir a pobreza nessas regiões através das seguintes ações: (i) aumento da renda de cerca de quinze mil famílias de pobres rurais mediante acesso à terra e a participação de forma complementar em subprojetos que atendessem às demandas das próprias comunidades; (ii)

elevação do rendimento agrícola das terras incluídas no programa; e (iii) testar um programa-piloto de reforma agrária no qual os beneficiários obtêm financiamento para procurar propriedades que possam ser negociadas diretamente entre comunidades rurais e os proprietários de terra.

No que diz respeito aos aspectos orçamentários do Projeto, Pereira (2012) destaca que o custo do Cédula da Terra foi estimado em US\$ 150 milhões de dólares, distribuídos da seguinte forma: (i) US\$ 90 milhões do Banco Mundial; (ii) US\$ 45 milhões do governo federal; (iii) US\$ 6,6 milhões dos governos estaduais; e (iv) US\$ 8,4 milhões das associações comunitárias, sob a forma de trabalho. Desse total, o autor ressalta, com base em documentos do Banco Mundial (1997), que 30% (US\$ 45 milhões) deveriam ser gastos para a compra de terras, 56,2% (US\$ 84,3 milhões) para investimentos complementares, 2,6% (US\$ 3,9 milhões) para assistência técnica e capacitação, 6,7% (US\$ 10,1 milhões) para monitoramento, supervisão e administração do projeto e 4,5% (US\$ 6,7 milhões) para avaliação e propaganda pelo governo federal.

Tratando-se das especificidades do programa, Oliveira (2005) observa que as exigibilidades para a obtenção dos recursos eram as mesmas do Projeto São José. Por outro lado, as condições de financiamento apresentavam algumas diferenças, principalmente no âmbito do pagamento da dívida, que passou a ser reembolsável em até 10 anos, sendo 3 anos de carência. Sobre os saldos devedores permaneciam as mesmas condições do Projeto São José, isto é, uma Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), sendo esta de 1% ao ano. Por fim, vale destacar que o limite de crédito por família era de US\$ 11.200, contemplando os gastos com a compra da terra, registro, medição, impostos e investimentos comunitários.

De acordo com Oliveira (2005), o Cédula da Terra previa um financiamento reembolsável, consistindo no pagamento da terra, e outro financiamento não reembolsável para investimentos comunitários no valor de 90% do recurso total, sendo os 10% restantes pagos pelos próprios assentados com trabalho, com produtos ou com dinheiro. Nesse caso, a autora destaca que os investimentos comunitários eram definidos pelas próprias associações, priorizando ações que beneficiassem os aspectos estruturais, produtivos e sociais da propriedade adquirida. Além disso, haveria um fundo perdido de R\$ 1.300,00 para a instalação inicial das famílias nos imóveis, ação esta que não existia no Programa anterior.

De forma paralela ao Projeto São José, o Cédula da Terra sofreu importantes críticas de entidades e movimentos sociais que lutavam pelo direito a terra. Nesse sentido, Oliveira (2005) relata que, em 1998, o Cédula da Terra sofreu forte oposição da Comissão Pastoral da

Terra, que entendia a terra como um dom divino e, portanto, não era objeto de especulação ou negociação.

Segundo Sauer (2004), as principais críticas desses segmentos residiam na tentativa política de romper com a verdadeira ideologia da reforma agrária. Ora, ao defender uma reforma agrária via mercado, o governo estaria eliminando a luta histórica das famílias pelo direito a terra em detrimento da negociação pacífica do mercado de terras.

Além dessa perda de identidade, o autor destaca que o Projeto visava reduzir o papel do Estado, transferindo as responsabilidades para os negociadores, de modo que a questão agrária deixava de ser um problema político. Outro problema levantado pelo autor consistia na falta de restrição do Projeto na aquisição de terras, permitindo que muitas terras passíveis de desapropriação fossem adquiridas via Cédula da Terra.

Ainda do ponto de vista crítico, Sauer (2004) analisa os principais resultados de um relatório técnico, elaborado juntamente com outros pesquisadores, com o intuito de avaliar o Cédula da Terra nos estados que faziam parte do Programa. Após as entrevistas com os beneficiários, o estudo, conforme é apresentado por Oliveira (2005), apontou diversos problemas, dentre os quais: (i) baixa qualidade nas terras adquiridas; (ii) as associações não representavam os interesses das comunidades; (iii) alto índice de desinformação sobre o funcionamento do programa por parte dos camponeses; (iv) a imposição da produção coletiva no interior dos assentamentos; (v) as desistências; (vi) pouca renda produzida no interior dos assentamentos; e (vi) inviabilidade do pagamento das terras na forma proposta pelo programa.

Na contramão dessas críticas, o Projeto Cédula da Terra, tal como seu antecessor, possuía prerrogativas que justificavam sua continuidade. Nesse contexto, Navarro (1998), citado por Oliveira (2005), destaca, por exemplo, que o Projeto permitiu o acesso à terra de maneira pacífica, além de atingir, em um ano e meio, a meta de 15 mil famílias beneficiadas que tinha sido estimada em um período de três anos. Com isso, movimentos sociais pressionavam o governo para que o Projeto fosse ampliado para as demais regiões do país. Para o governo, essa pressão para ampliar o projeto devia-se a redução que estava ocorrendo no preço das terras e, logicamente, pelo “sucesso” do projeto piloto no nordeste brasileiro (OLIVEIRA, 2005). Em suma, estava montada, novamente, as bases ideológicas e políticas para referendar a expansão do modelo de reforma agrária de mercado no Brasil. Para tanto, ainda durante a execução do Projeto Cédula da Terra, dado que este só foi extinto em dezembro de 2002, criou-se, em 1998, o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra.

2.3.3 Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra

A criação do Banco da Terra, segundo Medeiros (2003), citada por Oliveira (2005), visava atender os interesses dos proprietários de terras, historicamente contrários ao modelo de reforma agrária via desapropriação. Na verdade, essa crítica ao modelo tradicional, por parte dos proprietários de terras, era velada pelo interesse em garantir os seus direitos de propriedade, bem como permitir uma opção mercantil de venda de suas terras, reproduzindo o processo capitalista no campo.

A terceira geração de programas de reforma agrária de mercado adquire uma conotação política ainda mais importante. Instituído pela Lei complementar nº 93⁷, sancionada em 04 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelo Decreto nº 3.207 de 13 de abril de 1999, o Programa Banco da Terra surge como a maturidade política deste modelo no país, perdendo aquele caráter experimental de projeto piloto que detinha os programas antecessores (OLIVEIRA, 2005).

Além dessa mudança política, o Banco da Terra apresentava outras mudanças em relação aos programas anteriores. Em primeiro lugar, ampliou-se o Programa para todos os estados das regiões Nordeste, Sul, Sudeste, além de contemplar os estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins e Rondônia.

Em segundo lugar, Oliveira (2005) observa que houve uma expansão e diversificação do público alvo do Programa. Além dos trabalhadores rurais e pequenos agricultores, permitiu-se a participação dos filhos dos trabalhadores e agricultores rurais. De forma geral, Nunes et al. (2006), baseando-se nas normas operacionais do Banco da Terra (1998), destacam que os beneficiários consistiam nos trabalhadores rurais não proprietários, preferencialmente os assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários, que comprovassem, no mínimo, cinco anos de experiência na atividade rural, incluindo a agrosilvicultura, turismo e artesanato rural.

Também poderiam ter acesso ao financiamento os agricultores proprietários de imóveis rurais com área inferior ao módulo fiscal do município, cuja exploração das atividades produtivas fosse, comprovadamente, insuficiente para gerar renda capaz de lhes propiciar o próprio sustento e de suas famílias. Os beneficiados deveriam ter 80% da renda bruta familiar proveniente das atividades agropecuárias e não possuírem restrições cadastrais junto aos agentes financeiros (CAMARGO, MUSSOI e CAZELLA, 2005).

⁷ Art. 1º É criado o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural (BRASIL, 1998).

Além dessas condicionantes, Camargo (2003) destaca que o Banco da Terra vetava a participação dos proponentes que tivessem participado de alguma ocupação ilegal de terra, bem como aqueles que já tivessem sido contemplados por algum projeto de assentamento rural. Por sua vez, os funcionários públicos e os demais profissionais que dispuserem de uma renda familiar bruta superior a quinze mil reais anuais também estavam impedidos de participar do Programa.

Em terceiro lugar, alterou-se o modo de aquisição da terra. Diferentemente do Projeto Cédula da Terra, quando os próprios agricultores que negociavam o preço das terras com os proprietários, o Banco da Terra privilegiou a participação de órgãos estaduais e do INCRA, que auxiliavam as associações nesse processo de compra da terra (OLIVEIRA, 2005).

Por fim, Camargo (2003) apresenta importantes diferenças nas condições de financiamento. O limite para a quitação da dívida passou para 20 anos, incluindo três anos de carência. O teto do financiamento era de R\$ 40.000,00 por beneficiário, com juros que variavam de 6% a 10% ao ano⁸. Os agricultores que pagassem em dia suas dívidas teriam descontos sobre os juros, variando de 30%, para as regiões mais ricas, até 50%, para as regiões mais pobres. Além disso, os créditos não reembolsáveis foram extintos, de modo que todos os gastos com as despesas iniciais ficaram a cargo dos agricultores.

As principais críticas ao Banco da Terra estavam relacionadas a inexistência de mecanismos de controle social e a exclusão da sociedade civil nas discussões de avaliação e monitoramento do Programa, encadeando uma série de irregularidades que afetavam os beneficiários, principalmente no que concerne ao alto grau de endividamento dos agricultores e assimetria de informações quanto às regras do Projeto. Tratando-se mais especificamente da quitação da dívida, Camargo (2003), ao analisar o Banco da Terra no estado de Santa Catarina, identificou que a capacidade de pagamento dos agricultores estava seriamente comprometida, principalmente em função dos altos juros praticados e da falta de capital de giro, pressionando-os para a contratação de novos empréstimos em instituições financeiras.

Baseando-se em Medeiros (2003), Oliveira (2005) destaca que as críticas aos programas de reforma agrária de mercado, em especial ao Cédula da Terra e ao Banco da Terra, cresceram de forma acelerada, o que motivou o Banco Mundial a inserir a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) nas discussões da

⁸ A taxa de juros varia conforme o valor do empréstimo: Até R\$ 15 mil: juros de 6% a.a.; Acima de R\$ 15 mil e até R\$ 30 mil: juros de 8% a.a.; Acima de R\$ 30 mil e até R\$ 40 mil: juros de 10% a.a (CAMARGO, 2003, p. 40).

política. Diante das reivindicações, a autora observa que o Banco Mundial levou uma contraproposta para ser discutida, no ano de 2002, entre a CONTAG, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), representantes de delegações de diversos estados e INCRA. O desfecho desse debate foi um “novo” acordo, agora com a participação dos movimentos sociais, para a reforma agrária de mercado no Brasil, através do Programa Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (CFCP).

2.3.4 Programa Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (CFCP)

O Programa Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural contemplou todos os estados das regiões Nordeste e Sul, além de beneficiar os estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Assim como os demais, o Programa visava financiar a aquisição de imóveis rurais por parte de trabalhadores rurais sem terras, pequenos produtores rurais com acesso precário à terra, minifundiários, além de permitir a participação de jovens e mulheres.

Conforme apresenta Pereira (2004), os agricultores teriam até 20 anos para a quitação da dívida, sendo três anos de carência. O limite de empréstimo por família era de R\$ 15 mil nas regiões Sul e Sudeste e de R\$ 12 mil nos estados do Nordeste, com juros fixos de 6% ao ano, sem correção monetária. Cada família tinha direito ao recebimento de uma quantia não reembolsável no montante máximo de R\$ 2.400 para a sua instalação inicial na terra adquirida. Existia, ainda, um abate de até 50% sobre os encargos financeiros.

Uma inovação importante do Programa foi a proibição da aquisição de terras passíveis de desapropriação, isto é, imóveis acima de 15 módulos fiscais considerados improdutivos (PEREIRA, 2004). Todavia, admitiam-se exceções, desde que o caso fosse avaliado conjuntamente pelo MDA, Banco Mundial, CONTAG e estados participantes, além de ser aprovado pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Com o fim do mandato de FHC e ascensão política de Luís Inácio Lula da Silva, existia a esperança de um novo olhar para a questão agrária brasileira. No início de 2003, o governo Lula, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário, anunciou a suspensão e uma auditoria do Programa Banco da Terra, além de uma avaliação do Crédito Fundiário e Combate a Pobreza Rural (RESENDE e MENDONÇA, 2004).

Segundo Pereira e Sauer (2011), embora os resultados da auditoria não estejam disponíveis para um total conhecimento público, o MDA (2005) diagnosticou que a gestão do programa era frágil, bem como identificou diversas irregularidades, dentre as quais, o financiamento para a compra de áreas de proteção ambiental ou de terras com títulos de

propriedade duvidosos, impedindo assim a exploração pelos beneficiários. Em resumo, o Programa foi suspenso e sindicâncias foram abertas para apurar as irregularidades. No total, o autor, a partir de dados do MDA (2004), destaca que o Banco da Terra beneficiou 34.759 famílias, em 18.294 operações, num total de 2.537.621 hectares de terras, ao custo de R\$ 744.216.746,00.

Apoiado nas experiências anteriores, o Governo Lula promove a continuidade do modelo de reforma agrária de mercado quando, em 2003, lança o Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF). Por sua vez, o Programa Crédito Fundiário e Combate a Pobreza Rural passa a ser incorporado como uma linha de financiamento do PNCF, intitulada Combate a Pobreza Rural. Para fins deste trabalho, busca-se, a seguir, analisar melhor o desenho do Programa, bem como sua situação no Brasil e no Rio Grande do Norte.

2.3.5 Programa Nacional do Crédito Fundiário

O Programa Nacional do Crédito Fundiário surgiu, conforme destaca Oliveira (2005), como uma resposta do Governo Lula às históricas reivindicações de organizações sindicais, como a CONTAG e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-SUL), que lutavam por um programa de crédito complementar ao modelo de desapropriação de terras e defendiam uma maior participação e controle social no desenvolvimento do Programa.

Nesse sentido, a autora coloca que o PNCF vetou a aquisição de imóveis rurais improdutivos maiores que 15 módulos fiscais, além de promover a participação social de agricultores e suas organizações comunitárias, dentre as quais, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), da Unidade Técnica Estadual (UTE), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), das Federações de Trabalhadores na Agricultura e na Agricultura Familiar, e de seus respectivos sindicatos. Na verdade, através dessas ações, o governo pretendia corrigir os erros dos programas anteriores e, sobretudo, afastar a ideia de que estava se praticando uma reforma agrária de mercado no país.

Atualmente, o PNCF contempla todos os estados das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste, além dos estados de Tocantins e Rondônia, na região Norte do país. Segundo o manual de operações (2005), o Programa tem por objetivo central contribuir para a redução da pobreza rural e para a melhoria da qualidade de vida, mediante o acesso a terra e o aumento de renda dos trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra. Além da aquisição

do imóvel rural, os recursos podem ser utilizados para a infraestrutura necessária da propriedade e estruturação produtiva.

Tratando-se dos beneficiários, o PNCF abrange os trabalhadores rurais sem terra (assalariados permanentes ou temporários, diaristas, etc.), os pequenos produtores rurais com acesso precário a terra (arrendatários, parceiros, meeiros, agregados, posseiros, etc.) e os proprietários de minifúndios, ou seja, proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar, assim definida no inciso II do art. 4º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e seja comprovadamente insuficiente para gerar renda capaz de lhes proporcionar o próprio sustento e o de suas famílias. O Programa beneficia, também, os jovens, as mulheres e os idosos.

Para a efetiva participação no PNCF, os proponentes, conforme previsto no Manual de Operações do Programa (2005), devem atender os seguintes requisitos: (i) possuírem renda bruta familiar⁹ anual inferior a R\$ 15.000 (quinze mil reais) e patrimônio inferior a R\$ 30.000 (trinta mil reais); (ii) não tenham sido beneficiários de quaisquer outros programas de reforma agrária (federal, estadual, municipal), incluídos os de crédito fundiário; (iii) não sejam funcionários em órgãos públicos, autarquias, órgãos paraestatais federais, estaduais, municipais, ou não estejam investidos de funções parafiscais ou de cargos eletivos; (iv) estejam dispostos a assumir o compromisso de tomar – e posteriormente pagar – empréstimo para a aquisição de terras e de contribuir com 10% dos custos dos investimentos básicos; (v) assumam o compromisso de explorar efetivamente e diretamente o imóvel em regime de trabalho familiar, bem como residir no imóvel ou em local próximo; (vi) tenham, no mínimo, nos últimos 15 anos, 5 anos de experiência com a exploração agropecuária, contado o tempo de escolaridade; (vii) não tenham sido, nos últimos três anos, contados a partir da data de apresentação do pedido de amparo ao Programa de Crédito Fundiário, proprietário de imóvel rural com área superior à de uma propriedade familiar; e (viii) não seja promitente comprador ou possuidor de direito de ação e herança em imóvel rural.

No que concerne as condições de financiamento, as resoluções 4.177 e 4.178, de 7 de janeiro de 2013, trazem mudanças em relação as normas previstas ainda no início da execução do Programa. O limite de crédito passou de R\$ 40.000,00 para R\$ 80.000,00. Por sua vez, os juros, que antes variavam de 2% a 5%, foram reduzidos, passando a variar de 0,5% a 2%, isto de acordo com o perfil dos beneficiários enquadrados nas linhas de financiamento. Por sua

⁹ Entende-se por renda bruta familiar a renda disponível para o beneficiário depois de deduzidos, no caso dos produtores rurais familiares, os custos de produção. São excluídos deste cálculo os membros da família aposentados rurais, desde que não beneficiários diretos do Programa, bem como os filhos adultos que, morando sob o mesmo teto, constituíram sua própria família (MANUAL DE OPERAÇÕES DO PNCF, 2005);

vez, a quitação da dívida foi fixada em até 20 anos, sendo três anos de carência. O rebate regionalizado para pagamentos em dia da dívida permaneceu o mesmo para o semiárido (40%) e para o nordeste (30%), mas houve um aumento nas demais regiões, passando de 18% para 20%. Ademais, houve um aumento no teto limite do rebate de R\$ 1.500,00 para R\$ 3.000,00. As resoluções preveem, ainda, um alargamento do tempo dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e maiores facilidades na renegociação das dívidas.

De modo mais específico, o PNCF apresenta três linhas de financiamento. Em primeiro lugar, tem-se a linha de Combate à Pobreza Rural (CPR), que contempla as famílias rurais mais necessitadas inscritas no Cadastro Único. Os recursos podem ser utilizados em Subprojetos de Aquisições de Terras (SAT) e em Subprojetos de Investimentos Comunitários (SIC). Vale ressaltar que os recursos do SIC são não-reembolsáveis, de modo que os agricultores passam a ter somente o ônus com a compra da terra, diferentemente do Banco da Terra, que deixava os agricultores a mercê com todas as despesas dos imóveis adquiridos (CAMARGO, MUSSOI, CAZELLA, 2005). Esta modalidade atende os agricultores que possuem uma renda familiar anual de até R\$ 9.000,00 e patrimônio de até R\$ 15.000,00. O limite do crédito é de R\$ 80.000,00 para a compra do imóvel e investimento em infraestrutura coletiva. Atualmente, os juros são de 0,5% ao ano e os agricultores têm até 20 anos para quitar suas dívidas, sendo três anos de carência. Caso os agricultores efetuem o pagamento em dia, as dívidas sofrem abatimento, podendo chegar a 40% de acordo com a região. Existe outro abatimento, no valor de 10%, para os agricultores que conseguirem negociar a compra da terra abaixo do preço de mercado.

A segunda linha de financiamento corresponde a Consolidação da Agricultura Familiar (CAF). Neste caso, são atendidos os agricultores que já estão na terra ou ainda os que possuem minifúndios e querem aumentar sua área. Os recursos podem ser utilizados para aquisição da terra (SAT) e para investimentos básicos (SIB), sendo que ambos são reembolsáveis. Esta modalidade contempla os agricultores que possuem uma renda familiar anual de até R\$ 15.000,00 e patrimônio anual inferior a R\$ 30.000,00. O limite do crédito é de R\$ 80.000,00, de acordo com os micro-tetos regionais. Atualmente, os juros são de 2% ao ano e os agricultores têm até 20 anos para quitar suas dívidas, sendo três anos de carência. De forma paralela a linha CPR, caso os agricultores efetuem o pagamento em dia, as dívidas sofrem abatimento, podendo chegar a 40% de acordo com a região.

A última linha de financiamento diz respeito ao Nossa Primeira Terra (NPT). O NPT é destinado aos jovens rurais, filhos e filhas de agricultores, estudantes de escolas

agrotécnicas e centro familiares de formação por alternância, com idade entre 18 e 29 anos, que queiram viabilizar o próprio projeto de vida no meio rural. Os agricultores devem possuir uma renda familiar anual de até R\$ 15.000,00 e patrimônio anual inferior a R\$ 30.000,00. O limite do crédito é de R\$ 80.000,00 para a compra do imóvel e investimento em infraestrutura coletiva, e os juros são de 1% ao ano. Os recursos podem ser utilizados para aquisição da terra (SAT) e para investimentos básicos (SIB), sendo que ambos são reembolsáveis. Os agricultores têm até 20 anos para quitar suas dívidas, sendo três anos de carência, além de possuírem os mesmos abatimentos da linha CPT caso paguem suas dívidas em dia.

O PNCF prevê, ainda, recursos adicionais sob a forma de ações complementares que atinjam um público diferenciado e situações específicas da propriedade. Através dessas ações complementares, o Programa incentiva financeiramente a participação de jovens, mulheres e negros, além de estimular, por meio de um acréscimo no teto de financiamento no valor de R\$ 3.000,00, as famílias que apresentarem projetos de convívio com o semi-árido ou que estejam relacionados com a recuperação de passivos ambientais nas Unidades Produtivas do PNCF.

Além dessas mudanças comparativamente aos programas anteriores, principalmente no âmbito da redução de juros, facilidades nas condições de pagamento, novas linhas de financiamento e participação da sociedade, o PNCF primou pela autonomia das comunidades, de modo que são os próprios beneficiários que escolhem a terra a ser comprada, negociam o preço com os proprietários, gerenciam os recursos e os investimentos, além de selecionarem outros participantes para a constituição de associações e compra da terra (OLIVEIRA, 2005).

Tratando-se dos números do PNCF no Brasil e no Rio Grande do Norte, o estudo de Amon-Há (2012) traz importantes contribuições sobre a realidade do Programa. O autor observa, a partir de dados da Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) do MDA, que desde 2003 até junho de 2012¹⁰, o PNCF beneficiou, no Brasil, 93.893 famílias, num total de 42.230 operações. Foram adquiridas 1.699.372 hectares de terras, através de R\$ 2.526.051.536,00 investidos nos subprojetos de aquisição de terras, investimentos comunitários e investimentos básicos.

No período observado, o autor destaca que o PNCF beneficiou 5.507 famílias no Rio Grande do Norte, num total de 765 operações realizadas. Foram investidos R\$ 128.888.575,00 na aquisição de terras e em investimentos comunitários. Além disso, foram adquiridos 120.256 hectares de terras. No nordeste, o Rio Grande do Norte apresenta-se como o quarto estado que mais beneficiou famílias, ficando atrás do Piauí (16.255), Maranhão

¹⁰ Dada as dificuldades na obtenção de indicadores do PNCF, optou-se por referenciar o estudo de Amon-Há (2012), tomando como base os dados do Programa até esse período.

(8.567) e Bahia (5.547). No Brasil, o estado que mais foi beneficiado foi o Rio Grande do Sul, contemplando 17.362 famílias, o que sugere uma concentração dos recursos para regiões mais competitivas.

À guisa de conclusão, percebe-se que, por mais que tenha aumentado o volume de recursos para a aquisição de terras e promovido reformulações na gestão, execução e nas condições de financiamento do Programa, o Governo do Partido dos Trabalhadores (PT) não conseguiu afastar a ideia de que se trata, de fato, de uma reforma agrária de mercado, produzindo o descontentamento dos movimentos sociais. Em outras palavras, na visão dessas organizações, a prioridade por um modelo voltado ao mercado de terras nega a verdadeira identidade da reforma agrária, isto é, a do direito universal de acesso à terra. De posse do que foi apresentado, busca-se, a seguir analisar a trajetória do Assentamento da Fazenda Paz, financiado com recursos da linha CAF do PNCF.

3 O “BOM” NA TRAJETÓRIA DO ASSENTAMENTO DA FAZENDA PAZ

Após revisitar a literatura existente que aproxima a teoria do desenvolvimento rural da estratégia de reforma agrária pautada no mercado, torna-se necessário utilizar as abordagens teóricas anteriormente apresentadas para analisar experiências concretas de apoio à agricultura familiar brasileira. Nesse contexto, estuda-se o caso do Assentamento da Fazenda Paz.

Na verdade, aqueles que passam pelas porteiras da Fazenda Paz, localizada no município de Maxaranguape, a cerca de 90 quilômetros de distância de Natal/RN, talvez desconheçam a trajetória dos agricultores familiares ali estabelecidos em dois momentos bem distintos. O primeiro, que é o objeto de análise deste capítulo, caracterizado pela construção da luta pela terra, a obtenção do financiamento, o assentamento das famílias selecionadas, a produção para o autoconsumo, a inserção no mercado local de frutas e hortaliças e, finalmente, a produção em escala para venda nos supermercados e no mercado internacional de frutas tropicais.

A Fazenda Paz LTDA. foi constituída em 2002 e pertencia ao capital estrangeiro, mais precisamente a um empresário alemão que empreendia um projeto de fruticultura irrigada. A produção na empresa era desenvolvida por agricultores assalariados e por outras ocupações não-agrícolas definidas, como por exemplo, motoristas, eletricitas, encanadores e auxiliares administrativos. Entretanto, o projeto da empresa agrícola foi interrompido no ano de 2004, quando o empresário decidiu parar de investir no Brasil em virtude da elevação dos custos dos insumos e meios de produção de origem industrial no Brasil e à queda dos preços dos produtos agropecuários em virtude do aumento da oferta, da competição entre os países produtores e da retração da demanda dos países importadores em virtude das crises econômicas mundiais.

O crescimento da demanda dos países asiáticos e do próprio mercado interno não foi suficiente para compensar a redução da receita líquida e suas consequências sobre a viabilidade econômica da fruticultura irrigada. Houve, portanto, rescisão dos contratos trabalhistas dos funcionários, que passaram a procurar ocupações em outras empresas da região. Finalmente, a Fazenda Paz foi colocada à venda.

A partir desse momento, inicia-se um caso emblemático na agricultura familiar do Rio Grande do Norte e do Brasil, cuja história será contada a seguir. Ademais, pretende-se, neste capítulo, analisar os fatores de êxito que propiciaram, entre os anos de 2007 e 2011, um

processo de desenvolvimento do projeto. Nesse primeiro momento, vale ressaltar que as informações foram obtidas a partir da entrevista com o antigo presidente da COOAPAZ.

3.1 ASSENTAMENTO DA FAZENDA PAZ: DA GÊNESE DO PROJETO AOS DESAFIOS

O antigo proprietário da Fazenda Paz, ao colocar a propriedade a venda, segundo os relatos de alguns assentados, desejava que a terra fosse adquirida com o intuito de ser desenvolvido um amplo projeto social. Baseando-se nesse fato, no ano de 2007, por intermédio da Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e de Apoio à Reforma Agrária do Rio Grande do Norte (SEARA/RN), os ex-funcionários da Fazenda Paz conheceram uma política pública, intitulada Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF), que financiava a aquisição de terras sob a égide de juros baixos e longo prazo para quitação da dívida. Nesse meio termo, o desafio se constituía em mobilizar e agrupar trabalhadores para a tomada do crédito do PNCF.

A mobilização dos trabalhadores coube a um técnico agrícola, antigo funcionário da Fazenda da Paz, onde ocupou uma espécie de gerência de campo. Detentor de muitas informações sobre a Fazenda da Paz, este tornou-se inicialmente líder do grupo que ele próprio mobilizou, tornando-se posteriormente presidente da Cooperativa e, portanto, responsável pela comercialização da produção obtida no assentamento.

A diversidade das ocupações dos trabalhadores mobilizados e daqueles selecionados para serem assentados era enorme. Além dos ex-funcionários da Fazenda Paz, existiam pessoas que viviam da pesca no alto mar, arrendatários de terra, trabalhadores da construção civil. Na verdade, eram pessoas que necessitavam migrar em diversas ocupações para sobreviverem, dado que não possuíam uma renda permanente.

Diante desse cenário, a aquisição da Fazenda Paz era uma esperança viável de mudança de vida para esse grupo de pessoas. Em 2007, cerca de 80 famílias acreditaram no projeto, criaram a Associação da Cooperativa da Agricultura Familiar da Fazenda Paz (ACAPAZ) e adquiriram a propriedade via recursos do PNCF. A proposta inicial era desenvolver um programa de agricultura familiar sólido em cerca de 607 hectares de terras, dos quais 120 irrigados, baseado na produção de culturas predominantemente tropicais.

Basicamente, a ideia era a concepção de um projeto que não só respeitasse o meio ambiente, mas também melhorasse a qualidade de vida da comunidade. Mais do que um plano de agricultura de subsistência, a concepção girava em torno de uma criação de renda para os

agricultores familiares, proporcionando condições para que o desenvolvimento rural fosse alcançado.

De acordo com o presidente da Cooperativa, a constituição de uma associação civil, que de fato já existia desde o início do projeto, não seria o bastante, principalmente por enfrentar limitações quanto ao mercado e às normas jurídicas. Foi este o principal motivo que justificou a criação da Cooperativa dos Agricultores dos Frutos da Paz (COOAPAZ) no ano de 2008, que era formada pelos próprios assentados da Fazenda Paz e sócios da ACAPAZ.

Todavia, o processo de cooperação não se deu de forma linear. O presidente relata que a cultura individualista na região se apresentava como uma forte ameaça para a construção do projeto. Nesse sentido, a mentalidade dos assentados começou a se modificar com pequenas ações, dentre as quais, reuniões e seminários, onde os líderes do projeto mostravam que a formação de uma cooperativa poderia reduzir os custos de compras coletivas em até 30%. Além disso, procuraram demonstrar que alguns benefícios – como o auxílio saúde e o auxílio transporte – poderiam ser maximizados se fossem realizados de forma coletiva. Somado a estes fatores, o papel de outros órgãos também foi importante, na medida em que promoveu cursos, capacitações, bem como evidenciou a relevância do trabalho cooperativo.

Por essas razões, a primeira etapa indicou que apesar das dificuldades, estava em construção um projeto exitoso na agricultura familiar do Rio Grande do Norte que associa a utilização de políticas públicas, busca pela capacitação, organização da produção e cooperação entre os agricultores, culminando em um processo de melhoria das condições de vida dos assentados, especialmente no que se refere à geração de novas alternativas de ocupação e renda e o acesso aos serviços de saúde e educação.

Entretanto, a persistência de alguns problemas dificultou a expansão do projeto. De acordo com o presidente da COOAPAZ, a falta de uma política de assistência técnica pública ativa e de qualidade obrigou a contratação dos serviços privados, incorrendo em custos crescentes para a cooperativa. Tais problemas cresceram com a introdução da fruticultura irrigada, principalmente do mamão, que chegou a ocupar uma área total de 45 hectares, distribuídos em três talhões de distintas idades, de modo a garantir uma oferta regular e adequada ao atendimento da demanda diária dos supermercados e do mercado internacional de frutas tropicais. O grande valor das receitas, nunca dantes vistas no assentamento, requeria gestão especializada da produção, da comercialização, das receitas, dos custos e da provisão para aquisição de insumos, meios de produção e ressarcimento de empréstimos de curto prazo, o que não estava disponível no âmbito da Associação e da Cooperativa.

No plano interno, as características dos recursos naturais da região também condicionaram alguns problemas do projeto. Apesar da existência de água abundante e de excelente qualidade, os solos predominantes no assentamento são arenosos, relativamente pobres em nutrientes, além de ligeiramente ácidos, o que requereu aporte de nutrientes e corretivos e, conseqüentemente, a necessidade de maiores recursos canalizados para os sistemas intensivos de fruticultura irrigada.

Por fim, mais um desafio emergiu nesta primeira fase: persuadir os jovens para ocuparem cargos na cooperativa. Em outras palavras, existia um processo contínuo de conscientização dos filhos dos agricultores familiares, cujo objetivo é mostrar que o projeto pode proporcionar ocupações abrangentes e, de caráter mais importante, evidenciar que a o assentamento representa um segmento rentável, gerando uma futura renda para esses jovens rurais. No entanto, houve uma tendência de busca de emprego formal nos setores industrial e de serviços, que estão em crescimento na Região Metropolitana de Natal, da qual o Município de Maxaranguape, onde está localizado o projeto, faz parte.

As características e as conseqüências desses desafios serão vistas no próximo capítulo, dedicado à análise da segunda etapa do projeto, cujo marco foi o declínio e a completa desativação da produção coletiva.

Em meio a essas dificuldades, também existiram conquistas importantes pelas organizações gestoras do projeto, entre as quais se destacam o acesso a outras políticas públicas, além do Crédito Fundiário, constituindo um tipo peculiar de integrado reconhecido como indispensável para o enfrentamento das dificuldades e o êxito do projeto, como será visto a seguir.

3.2 FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR: A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA FAZENDA PAZ

A integração das políticas públicas desempenhou um papel fundamental na formação e no funcionamento da Fazenda Paz. No conjunto das políticas creditícias, o assentamento teve acesso, além do Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF), ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e ao Programa de Desenvolvimento Solidário (PDS). Em paralelo, os assentados, através da ACAPAZ e da COOAPAZ, também fizeram parte de outras políticas públicas, principalmente no tocante aos programas que visam à inserção da agricultura familiar no mercado. Nesse sentido, destacam-se o Programa de

Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). De forma sucinta, o quadro a seguir caracteriza essas políticas públicas:

Quadro 1 - Caracterização das políticas públicas utilizadas pelos assentados.

PROGRAMA	OBJETIVOS	BENEFICIÁRIOS	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS ¹¹	MODALIDADES
PNCF	Aquisição de terras e Investimentos produtivos.	Trabalhadores rurais sem terras, posseiros, arrendatários, meeiros, parceiros, jovens rurais e minifundiários.	Juros de 2 a 5 %; 20 anos para pagamento das dívidas, sendo 3 anos de carência; O teto máximo do empréstimo de R\$ 40.000,00; investimentos com infraestrutura não são reembolsáveis.	Combate à Pobreza Rural (CPR), direcionada para assistir as famílias rurais mais necessitadas e de menor renda; Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), destinada aos pequenos produtores; Nossa Primeira Terra (NPT), que abrange ações complementares voltadas para os jovens rurais, mulheres e negros.
PDS	Financiamentos de projetos que visem a Redução da pobreza rural e promoção do desenvolvimento endógeno.	Comunidades mais pobres do meio rural, constituídas de pequenos produtores rurais, assalariados, parceiros, arrendatários, posseiros, artesãos.	Crédito do Banco Mundial, a fundo perdido, destinado às regiões rurais que possuem o IDH baixo. Os financiamentos compõem subprojetos comunitários (infraestrutura e custeio produtivo), desenvolvimento institucional e a administração do projeto.	-
PNAE	Financiar a compra de alimentos para atender às necessidades nutricionais de estudantes, além de contribuir para a formação de hábitos alimentares saudáveis.	Estudantes da rede pública de ensino. Os agricultores familiares também são beneficiados pela compra da produção.	O programa estabelece que 30% dos alimentos devem ser oriundos da agricultura familiar, desde que estes se enquadrem nas exigências sanitárias e produzam mercadorias com atestado de qualidade.	-

¹¹ Estas eram as condições de financiamento que estavam dispostas na época do acesso ao PNCF pelos assentados da Fazenda Paz. Atualmente, os juros variam de 0,5% a 2%, e o teto do empréstimo passou a ser de R\$ 80.000,00. Ademais, os agricultores possuem os mesmos 20 anos para quitarem a dívida, sendo 3 anos de carência.

(Continuação)

PROGRAMA	OBJETIVOS	BENEFICIÁRIOS	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS	MODALIDADES
PRONAF	Financiar projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária.	Agricultores familiares e trabalhadores rurais assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária; remanescentes de quilombos; indígenas; posseiros; arrendatários; pescadores artesanais.	Para contratar os recursos, os agricultores devem obter o certificado DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF). As linhas de crédito são direcionadas para o investimento, custeio e comercialização. Os juros do programa variam de 1 a 7,25%. Os agricultores são enquadrados em grupos de acordo com suas características financeiras e produtivas.	PRONAF A (agricultores assentados da reforma agrária); PRONAF B (agricultores familiares e remanescentes de quilombos com renda bruta anual atual de até R\$ 2.000,00); PRONAF C (agricultores familiares com renda bruta anual atual entre R\$ 2.000,00 a R\$ 14.000,00); PRONAF D (agricultores estabilizados economicamente com renda bruta anual entre R\$ 14.000,00 e R\$ 40.000,00); PRONAF E (agricultores com renda bruta anual entre R\$ 40.000,00 a 60.000,00).
PAA	Garantir o acesso de alimentos às populações em situação de insegurança alimentar e formação de estoques.	Indivíduos que sofram com a insegurança alimentar; agricultores familiares que vendem suas mercadorias para o governo.	Trata-se de mais uma iniciativa do programa “Fome Zero”. A ação contribui para a inserção da agricultura familiar no mercado. A comercialização dos produtos varia de R\$ 4.000,00 (semestre) e de R\$ 4.500,00 a R\$ 8.000,00 por ano.	Compra direta da agricultura familiar; Compra antecipada da agricultura familiar; Compra especial antecipada da agricultura familiar; Compra direta local da agricultura familiar; Incentivo à produção e ao consumo do leite.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS/RN).

Saindo do campo institucional, torna-se necessário verificar como as políticas públicas atuaram e contribuíram no processo de desenvolvimento rural do assentamento. Nessa perspectiva, o quadro 2 retrata o volume e o destino dos recursos contratados junto às políticas de caráter creditício pelos agricultores familiares da Fazenda Paz. Em outra dimensão, o quadro 3 evidencia as políticas geradoras de renda.

Quadro 2 - Volume e destino dos recursos contratados pelo assentamento.

PNCF		PRONAF A		PDS	
Valor	Destino	Valor	Destino	Valor	Destino
R\$ 2.560.000,00	Aquisição da propriedade e Infraestrutura	R\$ 720.000,00	Melhora e ampliação da estrutura	R\$ 48.500,00	Reforma da propriedade
R\$ 640.000,00	Custeio produtivo	R\$ 480.000,00	Investimento produtivo	R\$ 48.500,00	Aquisição de equipamentos
Total: R\$ 3.200.000,00		Total: R\$ 1.200.000,00		Total: R\$ 97.000,00	

Fonte: Elaboração própria a partir da entrevista com o Presidente da COOAPAZ.

Analisando o quadro 2, percebe-se o claro direcionamento dos recursos para a infraestrutura e produção. Contextualizando com esses dados, o PNCF apresenta-se como a primeira política pública utilizada pelo assentamento no ano de 2007. Segundo o presidente da COOAPAZ, cada uma das 80 famílias contratou o recurso na ordem de R\$ 40.000,00, totalizando um crédito disponível para a cooperativa de R\$ 3.200.000,00.

Desse valor, aproximadamente R\$ 2.560.000,00 (80%) foram destinados para a aquisição da propriedade e gastos com infraestrutura. Por outro lado, cerca de R\$ 640.000,00 (20%) foram designados para o custeio produtivo. Os juros são de 2% em 14 parcelas anuais de R\$ 192.000,00, sendo três anos de carência.

O PRONAF do tipo “A” foi acessado pelos cooperados entre os anos de 2009 e 2010. Neste caso, cerca de 60 famílias contrataram recursos em torno de R\$ 20.000,00, totalizando um crédito disponível para o projeto de R\$ 1.200.000,00. Desse total, R\$ 720.000,00 (60%) foram alocados na melhoria e ampliação da estrutura física e móvel, principalmente na aquisição de veículos, máquinas e equipamentos. Os outros 40% (R\$ 480.000,00) foram alocados em investimentos produtivos, sobretudo na compra de insumos e contratação de mão-de-obra externa. Os juros são de 2% em 8 parcelas semestrais de R\$ 92.000,00, sendo 1 ano de carência.

No tocante ao PDS, os recursos liberados chegaram ao patamar de R\$ 97.000,00 no ano de 2010. Inicialmente, foram destinados 50 % desse valor (48.500,00)

para reforma da propriedade. A parcela restante (48.500,00) foi alocada na aquisição de equipamentos para a agroindústria de polpa de frutas, que constitui um projeto de longo prazo na Fazenda Paz. Todavia, o presidente da Cooperativa destaca que os recursos do PDS não foram suficientes, o que exigiu uma busca por outros recursos, especialmente o PRONAF Agroindústria. Vale destacar que os recursos do PDS são a fundo perdido, descartando a obrigação da quitação da dívida por parte dos agricultores familiares.

Quadro 3 - Valor comercializado pelo PAA e PNAE por agricultor/ano.

PAA		PNAE	
Comercialização	Produção atendida pelo programa	Comercialização	Produção atendida pelo programa
R\$ 4.500,00 por agricultor/ano.	Fruticultura irrigada.	R\$ 9.000,00 por agricultor/ano.	Fruticultura irrigada.
Através da modalidade “Compra direta local da agricultura familiar”, a COOAPAZ atingiu com sucesso a meta de comercialização prevista no programa.		De acordo com o programa, 30% da aquisição de alimentos devem ser da agricultura familiar. A COOAPAZ também atingiu com sucesso a comercialização prevista no programa.	

Fonte: Elaboração própria a partir da entrevista com o Presidente da COOAPAZ.

Por outro lado, o quadro 3 revela como as políticas públicas permitiram a geração de renda direta no assentamento. No caso do PAA, os assentados participam do programa desde o ano de 2009. Através da modalidade “Compra direta local da agricultura familiar”, os produtos da agricultura familiar são comprados a um preço maior que o praticado no mercado. Vale destacar que os valores comercializados pelos agricultores, por meio da COOAPAZ, foram de R\$ 4.500,00 por agricultor/ano.

De maneira paralela, o PNAE também promoveu a geração de renda para os agricultores familiares da Fazenda Paz. O programa foi acessado no ano de 2011 e estimulou a produção dos assentados, na medida em que determina a aquisição de 30% dos produtos da agricultura familiar destinados à merenda escolar. O PNAE atua durante todo o ano letivo escolar, o que possibilitou uma renda permanente para os agricultores. Os valores comercializados foram de R\$ 9.000,00 por agricultor/ano. O presidente da COOAPAZ destaca que o programa é bem desenvolvido na região e, de caráter bastante contundente, considera o PNAE como a principal política pública acessada pelos cooperados. Nesse contexto, vale ressaltar que a Fazenda Paz chegou a fornecer seus produtos para 40 escolas em Maxaranguape e 20 escolas em Natal.

Além dessas políticas, os assentados tiveram acesso aos recursos para a construção de habitações rurais na propriedade. Entretanto, em reunião, a maioria

decidiu que os recursos deveriam ser alocados na produção de mamão, principal produto comercializado pelo assentamento.

Apesar de não negar a importância dos financiamentos, o presidente da Cooperativa também faz críticas ao ambiente institucional das políticas públicas utilizadas. Em primeiro lugar, o PNCF deveria ser “casado” com o PRONAF A, isto é, a aquisição da propriedade deveria andar em consonância com os recursos para o investimento, produção e comercialização. A consequência direta dessa separação é um gargalo de tempo na produção vis-à-vis atraso na geração de renda, elevando o teor do endividamento do agricultor familiar. Quanto ao PRONAF, o presidente relata a homogeneidade do programa. Em outros termos, os recursos liberados não levam em conta os diferentes custos e as condições de produção das díspares comunidades rurais brasileiras. Em terceiro lugar, a principal crítica feita ao PDS diz respeito à falta de continuidade do programa, isto é, a liberação de recursos não apresenta uma seqüência, inviabilizando investimentos futuros. No tocante ao PAA, o grande problema passa pela sazonalidade do programa. Ora, sendo uma importante ação geradora de renda para a agricultura familiar, a demanda do governo federal deveria contemplar um período maior no ano. Por fim, o presidente revela que o PNAE, mesmo configurando uma política pública de sucesso na região, enfrenta problemas institucionais em determinadas localidades.

De posse do que foi apresentado, pode-se perceber uma clara aplicação dos aportes teóricos trabalhados por José Eli da Veiga no caso da Fazenda Paz. Retomando o pensamento do teórico, tem-se que a estratégia para o desenvolvimento rural passaria pelo fortalecimento da agricultura familiar via políticas de reforma agrária, crédito rural, assistência técnica, pesquisas agropecuárias e criação de infraestrutura.

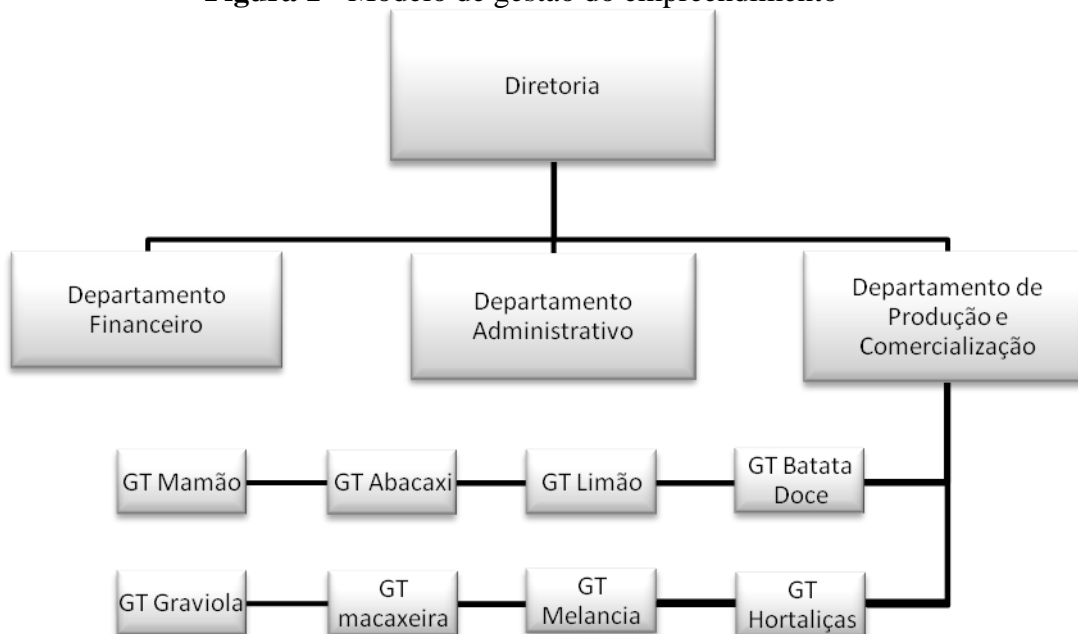
Observa-se, portanto, que o fortalecimento da agricultura familiar foi um dos elementos propulsores no processo de desenvolvimento rural do assentamento. Nesse sentido, o crédito fundiário permitiu não só a aquisição da propriedade, mas possibilitou a premissa básica para a subsistência e produção dos agricultores familiares: a terra. O crédito rural foi de fundamental importância nesse processo, na medida em que complementou e financiou as condições necessárias para a formação de uma infraestrutura básica e produtiva na cooperativa. Além destes fatores, a participação em políticas como o PAA e o PNAE, permitiu a geração de renda direta para os agricultores familiares, elevando a demanda agregada e movimentando a cadeia da circulação econômica na região.

Em síntese, a intervenção do Estado apresentou resultados significativos no assentamento, de modo que a alocação dos recursos atuou de forma positiva na inserção dos agricultores na produção e no mercado, gerando renda para os assentados. Além das políticas públicas, o projeto estabeleceu um modelo de gestão e procurou organizar o modo de produção. Os principais resultados dessas ações serão discutidos a seguir.

3.3 MODELO DE GESTÃO E PRODUÇÃO DO ASSENTAMENTO: DIVERSIFICAÇÃO, EMPREENDEDORISMO E PLURIATIVIDADE

Tratando-se do modelo de gestão, optou-se por reproduzir a antiga divisão social do trabalho presente na Fazenda Paz. Este fato, por um lado, permitiu um maior conhecimento e rapidez no andamento do projeto, dado que os assentados continuaram a desempenhar as mesmas funções. Por outro lado, como será abordado no próximo capítulo, isto reforçou a cultura do vínculo empregatício por parte dos assentados, de modo que o sentimento de não empoderamento do negócio prevaleceu.

Nesse primeiro momento, as discussões serão concentradas no modelo de gestão adotado pelo assentamento. Nesse sentido, vale ressaltar que, diferentemente de tantos outros assentamentos, o projeto da Fazenda Paz formalizou um modelo de gestão e organização da produção, facilitando assim a coordenação das ações dos indivíduos. Logo, não se pode negar a existência de gestão e base de recursos, mas pode-se julgar se esta foi realizada de forma correta ou equivocada, como será analisado no próximo capítulo. Baseando-se no Plano de Negócios da ACAPAZ (2008, p. 55), o seguinte fluxograma demonstra como esse processo foi desenvolvido:

Figura 1 - Modelo de gestão do empreendimento

Fonte: Plano de negócios da ACAPAZ (2008).

No topo da gestão tinha-se a diretoria do empreendimento. As competências desta eram: (i) cumprir e fazer cumprir o estatuto; (ii) elaborar, coordenar e executar o plano de trabalho; (iii) propor a criação de departamentos, grupos de trabalho ou comissões para coordenar as atividades específicas; e (iv) criar receitas destinadas a cobrir despesas operacionais e de manutenção. As ações da diretoria estão diretamente ligadas ao conselho fiscal, incumbido de fiscalizar e atuar nas atividades desenvolvidas pela cooperativa no âmbito financeiro e contábil.

Em seguida, tem-se a interligação das ações com os departamentos. Em primeiro lugar, o departamento financeiro estava incumbido, entre outras atribuições, de: (i) administrar as receitas; (ii) realizar pagamentos; (iii) executar o recolhimento das obrigações fiscais; (iv) apresentar a prestação de contas; e (v) elaborar os demonstrativos contábeis.

Em segundo lugar, cabia ao departamento administrativo as seguintes ações: (i) acompanhar a participação e a presença dos sócios; (ii) administrar a gestão de recursos humanos envolvidos no projeto (iii) convocar e realizar as reuniões dos grupos produtivos; e (iv) gerenciar o almoxarifado do projeto.

Em terceiro lugar, o departamento de produção e comercialização era responsável pelas seguintes ações: (i) coordenar de forma integrada e participativa as ações dos grupos de produção; (ii) elaborar e implementar a estratégia de

comercialização dos frutos da Paz, (iii) participar de eventos voltados para a comercialização dos produtos; e (iv) acompanhar o plano de trabalho dos grupos de produção.

Por último, cabe destacar o papel dos grupos de produção. Segundo o presidente da COOAPAZ, os grupos eram organizados de acordo com aptidão e conhecimento de cada agricultor. Além disso, cada grupo possuía um coordenador, que era responsável por: (i) elaborar o plano de trabalho da semana em conjunto com o grupo; (ii) acompanhar as atividades realizadas; (iii) fazer com que as orientações técnicas sejam cumpridas pelo grupo; (iv) definir com o coordenador de produção e comercialização o preço e os mercados consumidores; (v) controlar os custos de produção; e (vi) realizar reuniões com todos assentados para avaliação e encaminhamento dos planos de trabalho.

Partindo dessa gestão organizacional, a Fazenda Paz possui 607 hectares de terra, dos quais 400 hectares são destinados para a produção da agricultura familiar, restando cerca de 207 hectares para a preservação ambiental. A fruticultura irrigada representava a principal atividade econômica desenvolvida pelos assentados. Nesse sentido, a produção de frutas, como mamão, banana, abacaxi, graviola, limão, coco e melancia, merece destaque.

Com o fim do projeto coletivo, a fruticultura irrigada perdeu seu espaço. Nesse aspecto, salienta-se que os assentados ainda desenvolvem a produção individual de batata doce, mandioca e algumas hortaliças, com ênfase para cenoura, beterraba, cebolinha coentro e pimentão. A pecuária sempre foi pouco representativa na Fazenda Paz, provavelmente por apresentar-se como uma atividade de retorno econômico inferior a prática da fruticultura, de modo que apenas poucas famílias desenvolviam a avicultura caipira e a bovinocultura leiteira.

Nesse meio termo, ressalta-se que um projeto do assentamento prevaleceu e é hoje a principal fonte de renda dos agricultores que ali permaneceram. Denominado de “quintal produtivo”, o projeto partiu da seguinte lógica: cada assentado tinha direito a um pedaço de terra, cerca de 0,5 hectare, para que desenvolvessem produções individuais. A ideia era que cada família tivesse autonomia na sua produção, isto é, com liberdade para a venda dos produtos, gerando uma renda extra para os agricultores familiares e fortalecimento da gestão individual. De fato, essa iniciativa apresentou bons resultados, tanto é que, atualmente, a Fazenda Paz resume-se aos quintais produtivos.

No período áureo do empreendimento coletivo, os produtos eram comercializados nas principais redes de supermercados de Natal, escolas públicas (através do PNAE), feiras livres, redes hoteleiras e no próprio consumo interno. Para tanto, essas instituições estabeleciam um contrato de fluxo contínuo das mercadorias durante o ano todo. Portanto, o desafio do assentamento era planejar o cultivo de forma eficiente, garantido o cumprimento do contrato produtivo com os demandantes.

O mercado consumidor externo, principalmente Portugal e Espanha, também apresentou-se como uma importante fonte de renda para os assentados. Nesse contexto, em 2010, uma parceria com o SEBRAE foi firmada no intuito de adequar a produção de mamão para pleitear o Global Gap, selo de qualidade que permite a entrada de produtos no mercado europeu. Com o reconhecimento, os agricultores, através de parcerias entre a COOAPAZ e outras empresas, exportaram cerca de 600 toneladas da fruta para Portugal no mesmo ano.

Ainda em 2010, adquiriu-se o certificado *Fair Trade* (Comércio Justo) para abacaxi, limão e coco. O Fair Trade é concedido a produtos que respeitam questões ambientais, sociais e econômicas em todo seu processo. De maneira geral, os certificados atestaram a qualidade das frutas no mercado, possibilitando uma elevação nos preços dos produtos. Essas exportações foram interrompidas pelas consecutivas crises econômicas vivenciadas pela Europa no período.

Baseando-se novamente nos aspectos teóricos trabalhados por Veiga (2001), percebe-se que a diversificação e o empreendedorismo estiveram presentes no caso do Assentamento da Fazenda Paz, contribuindo para o seu desenvolvimento.

Dada a sazonalidade do setor agrícola, a diversificação produtiva surge não só como uma estratégia de mercado, mas atua como uma prerrogativa básica para a subsistência do meio rural brasileiro. Retomando Veiga (2001), a exploração inteligente dos recursos tende a proporcionar a seguinte trindade econômica: (i) economias de escala, que permitem a redução do custo unitário via aumento da dimensão operacional; (ii) economias de escopo, que são obtidas quando um mesmo esquema operacional passa a produzir ou distribuir mais mercadorias; e (iii) custos de transação, que compreendem as despesas embutidas nas transferências de mercadorias e serviços. Nesse sentido, o autor destaca que as localidades onde prevaleçam as economias de escopo devem optar pela diversificação, tendo em vista que esta levará a uma base econômica e produtiva mais flexível.

Observa-se, portanto, que a combinação desta trindade econômica com a diversificação produtiva foi outro elemento ativo no período de sucesso do assentamento. Em primeiro lugar, constata-se que a aquisição de máquinas, equipamentos, insumos e a organização dos grupos de trabalho maximizaram a utilidade dos recursos no processo produtivo, reduzindo o custo unitário e gerando significativas economias de escala para o empreendimento. Por sua vez, a homogeneidade do processo produtivo presente nos diferentes cultivos, principalmente devido às matérias-primas utilizadas e a complementariedade do modo de produção, possibilitou uma elevação dos itens cultivados e da sua respectiva distribuição, gerando economias de escopo para o assentamento. Por último, a diversificação produtiva possibilitou uma redução dos custos de transação para os agricultores, na medida em que flexibilizou as especificidades dos produtos e proporcionou ganhos de logística. Em suma, além de uma estratégia para combater a sazonalidade dos produtos agrícolas, a diversificação apresenta-se como um ponto chave para o desenvolvimento rural.

Seguindo essa linha de raciocínio, a presença do empreendedorismo surgiu como outro motivo básico para o sucesso do projeto. De acordo com Veiga (2001), os principais atores da mudança econômica são os empreendedores. Em outras palavras, o autor relata que os empreendedores geram, disseminam e aplicam as inovações.

Quadro 4 – O empreendedorismo na Fazenda Paz

Pode-se retratar como agente representativo do empreendedorismo na Fazenda PAZ, o então assentado e presidente da COOAPAZ. Este agente possui formação acadêmica em Técnico Agrícola, o que facilitou a transmissão do conhecimento, das técnicas produtivas e da gestão dos recursos humanos. Da mesma forma, existiam outros cooperados que também conseguiram desenvolver o empreendedorismo a partir de suas capacidades e habilidades. Além disso, a permanente busca por empreendedores externos, principalmente órgãos de assistência técnica privada (SEBRAE, SENAI, SENAC), engenheiros agrônomos e técnicos agrícolas, também contribuiu para o processo de disseminação do conhecimento produtivo e organizacional.

Fonte: Elaboração própria.

Portanto, o empreendedorismo promove a maximização das oportunidades de negócios, na medida em que potencializa o uso dos recursos disponíveis e oferece margens para a expansão das fronteiras da atividade econômica. A própria questão dos certificados adquiridos pelos frutos da Paz exemplifica esse processo. Nesse aspecto, a

agregação do empreendedorismo interno com o empreendedorismo externo permitiu que a produção fosse inserida no mercado global, expandindo as relações comerciais do assentamento.

O caso do Assentamento da Fazenda Paz apresenta outras ligações com os aportes teóricos trabalhados ao longo do estudo. Sendo assim, identificou-se a presença da pluriatividade, evidenciada por Sérgio Schneider. Entretanto, antes de analisar a pluriatividade na propriedade, faz-se necessário tecer comentários sobre a presença de ocupações não-agrícolas, tema tão trabalhado por José Graziano da Silva.

Segundo Graziano da Silva (1997), o meio rural brasileiro passou por profundas modificações, acarretando no crescimento de atividades não-agrícolas no espaço. Nessa perspectiva, o autor trabalha com a ideia de um “novo rural” brasileiro, marcado não só pela atividade agrícola, mas também caracterizado pela prestação de serviços, desenvolvimento do comércio, lazer, moradia e turismo. Na verdade, esta supervalorização do rural não-agrícola surgiria como uma estratégia para o desenvolvimento rural.

No entanto, o exemplo da Fazenda Paz parece ter corroborado apenas em parte com o pensamento de Graziano. Em um primeiro momento, o projeto privilegiou a agricultura familiar como estratégia para o desenvolvimento rural. Por outro lado, precisa-se ponderar a presença de ocupações não-agrícolas no assentamento. De fato, existiam motoristas, eletricitas, encanadores, auxiliares administrativos, enfim, uma gama de atividades adjacentes ao processo agrícola. Porém, essas ocupações não-agrícolas estavam totalmente canalizadas em função do desenvolvimento produtivo do assentamento. Portanto, mesmo que esses componentes não trabalhassem diretamente no cultivo dos frutos da Paz, eles auferiram renda com a diversificação de ocupações voltadas para a eficiência da atividade agrícola.

No tocante a pluriatividade, observa-se que esta se apresentou de forma mais nítida no empreendimento. Retomando a visão de Schneider (2009), tem-se que a pluriatividade na agricultura familiar é uma estratégia de reprodução social das famílias, onde seus membros buscam a diversificação das atividades como forma de participarem do mercado de trabalho. Além disso, conforme destaca o autor, os membros pluriativos mantêm a moradia no campo e uma ligação, inclusive produtiva, com a agricultura e a vida no espaço rural. Todavia, Schneider (2009) relata que não se pode confundir o estudo da pluriatividade com as atividades não-agrícolas. Em outras palavras, as ocupações não-agrícolas podem ser motivadas pela dinâmica dos mercados de trabalho

rurais, isto é, sem apresentar uma ligação direta com as múltiplas ocupações dos membros de uma mesma família. Desse modo, um dado crescimento das ocupações não-agrícolas não significa um aumento no número das famílias pluriativas. Em suma, a agricultura proposta por Graziano seria multifuncional e não pluriativa.

Partindo desses pressupostos, identificou-se uma característica comum nas famílias assentadas da Fazenda Paz: a pluriatividade. De acordo com o presidente da cooperativa, das 80 famílias, 60 trabalhavam na produção e 20 na administração. Porém, todas as 80 famílias possuíam membros pluriativos. Nesse sentido, de uma família composta por quatro membros, por exemplo, o pai trabalhava no cultivo, a mãe auxiliava a produção, a filha cuidava da parte administrativa e o filho intensificava seus esforços na comercialização dos produtos.

Conclui-se, portanto, que a pluriatividade das famílias da Fazenda Paz canalizou, novamente, esforços para uma produção eficiente do assentamento. Por fim, vale destacar que essa divisão social do trabalho da família traduz-se em um fenômeno permanente no espaço rural. No caso do assentamento, foram as estratégias de alguns membros das famílias que, ao diversificarem suas atividades no âmbito interno, elevaram a produtividade e geraram renda, possibilitando uma reprodução social da família e contribuindo com o processo de desenvolvimento rural.

3.4 O TERRITÓRIO E O CAPITAL SOCIAL: DINÂMICAS LOCAIS INTANGÍVEIS

O período de sucesso do assentamento da Fazenda Paz também pode ser analisado a partir do território e do capital social. Segundo Abramovay (2000), os territórios estão longe de compreenderem simples espaços geográficos. Assim sendo, os territórios compõem uma transfiguração das relações sociais, uma verdadeira representação das identidades culturais, configurações políticas e econômicas de uma determinada sociedade. O autor utiliza a ideia do distrito marshalliano para relativizar o poder dos territórios. Nesse âmbito, as características do distrito marshalliano (conjunto diversificado de empresas familiares, cooperação, integração entre empresas e indivíduos urbanos e rurais) estão acopladas nos territórios.

Partindo destas definições, percebe-se que a lógica territorial foi propícia ao processo de desenvolvimento do assentamento. Guardadas as devidas proporções, o distrito marshalliano se fez presente na Fazenda Paz. Em primeiro lugar, um conjunto diversificado de agricultores familiares, isto é, com capacidades e habilidades

heterogêneas, possibilitou a transmissão do conhecimento técnico e produtivo no território.

Em segundo lugar, a cooperação apresentou-se como outro fator importante. Ora, sem a cooperação, os beneficiários não teriam se organizado e adquirido a terra. Ademais, o cooperativismo estabelecido permitiu que os produtos fossem comercializados no mercado interno e externo, agregando valor aos produtos da Paz.

Por último, a integração entre empresas e indivíduos urbanos e rurais permitiu um intercâmbio de informações e conhecimentos dentro do território. O próprio empreendedorismo, trabalhado por Veiga, ganha real importância com a noção de território. Tratando-se do caso da Fazenda Paz, os agentes empreendedores, isto é, aqueles capazes de promoverem a mudança econômica, só tiveram êxito na disseminação de inovações face às características do território.

Tratando-se do capital social, Putnam (1996) o conceitua uma série de características da organização social, como confiança, normas e sistemas. Dessa forma, o capital social apresenta-se como um dos propulsores do desenvolvimento das áreas rurais e explica, em boa parte, as relações existentes nos territórios. Diante disto, observa-se que o assentamento da Fazenda Paz possuiu um capital social ativo, ainda que isto tenha ocorrido, fundamentalmente, no início do projeto, quando os resultados se mostravam satisfatórios, gerando uma confiança e reciprocidade entre os beneficiários.

Logicamente, a não existência desse capital social ativo dificultaria o alcance dos objetivos propostos pelo projeto. Nesse sentido, a confiança no trabalho coletivo, no conhecimento do próximo e nas ações realizadas atuou de suma importância para a implantação do projeto. Não obstante, a crença de que todos pagariam a dívida contratada permitiu a tomada de crédito via PNCF e PRONAF.

O conjunto dos fatores anunciados até aqui foram contribuíram para o desenvolvimento do assentamento. Esse período áureo durou até o final de 2011, quando o empreendimento passou a enfrentar sérios problemas, culminando na descontinuidade do projeto coletivo e desativação da COOAPAZ. Atualmente, apenas a Associação permanece formalmente constituída. É neste cenário conflituoso que a análise do próximo capítulo residirá. Busca-se, portanto, entender e achar explicações para o declínio do assentamento da Fazenda Paz. Mais do que salvar um empreendimento da agricultura familiar, almeja-se tirar lições para possíveis políticas públicas de desenvolvimento rural.

4 O “MAU” E O “FEIO” NA TRAJETÓRIA DO ASSENTAMENTO DA FAZENDA PAZ: OS DETERMINANTES PARA A DESCONTINUIDADE DO PROJETO

O caso do assentamento da Fazenda Paz ganhou representatividade à nível nacional e era enxergado como uma experiência exitosa na agricultura familiar. A trajetória da Associação e da Cooperativa chegou a ser apresentada em Estados como Brasília e Rio de Janeiro. A ideia era que o modelo implementado na Fazenda Paz servisse de exemplo para outros arranjos de agricultores familiares que estivessem incorrendo em problemas.

Entretanto, no ano de 2012, os assentados da Fazenda Paz procuraram diversas instituições públicas e federais para que “salvassem” o projeto. Era o indício de que algo que não estava bem. Segundo os relatos, a receita do empreendimento não conseguia mais cobrir os custos de produção e o pagamento dos financiamentos contraídos. De caráter ainda mais importante, problemas internos pareciam desmotivar e desacreditar o grupo de 80 famílias que tinha adquirido a terra.

Diante desse cenário, pretende-se, nesta segunda parte do estudo, analisar os fatores que levaram a descontinuidade do projeto. Para tanto, acredita-se que as instituições, isto é, as regras formais e informais presentes na Fazenda Paz, apresentaram-se de forma ineficiente para a devida coordenação das ações dos agentes, sobretudo, a partir do período crítico vivenciado pelo assentamento, permitindo a não coordenação das ações humanas.

Procurando investigar as causas dessa descontinuidade, buscou-se selecionar e entrevistar atores-chaves que participaram ativamente desde o processo de formação da ACAPAZ e da COOAPAZ, passando pela fase de sucesso do empreendimento até o período de descontinuidade. Para a análise deste capítulo, realizaram-se sete entrevistas com nove pessoas, divididas da seguinte forma: (i) um assentado da Fazenda Paz; (ii) uma assentada da Fazenda Paz; (iii) duas representantes da atual diretoria da ACAPAZ; (iv) dois representantes da FETARN; (v) um membro do MDA; (vi) um representante da EMATER; e (vii) um membro da OASIS. Com o intuito de preservar a identidade dos entrevistados e o caráter sigiloso das informações, adverte-se que os nomes dos entrevistados não serão citados na análise dos resultados.

As entrevistas foram realizadas de forma semiestruturada. Segundo Manzini (2012), a entrevista semiestruturada tem como característica um roteiro com perguntas

abertas e é indicada para estudar um fenômeno com uma população específica. O autor destaca que este tipo de entrevista contempla um conjunto de perguntas flexíveis, de modo que o entrevistador pode realizar questionamentos não previstos para entender o fenômeno.

Tratando-se deste estudo, o roteiro seguiu alguns tópicos previamente estabelecidos e que estavam relacionados a investigação dos problemas da Fazenda Paz, tais como a origem dos assentados, as regras formais e informais existentes, problemas com a produção e comercialização e falta de apoio do Estado. Ademais, as entrevistas não se restringiram a esses tópicos, de modo que foram surgindo outros questionamentos a partir dos discursos dos atores. Feitas essas considerações, busca-se, a seguir, analisar os principais resultados das entrevistas realizadas.

4.1 FALTA DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO E QUEBRA DE CONFIANÇA: A ÓTICA DOS ASSENTADOS

Uma completa investigação dos problemas existentes na Fazenda Paz deve levar em conta, logicamente, a opinião dos próprios assentados. A partir de indicações, dois associados foram selecionados para serem entrevistados.

Adentrando no cerne da entrevista, o primeiro Associado destaca que faz parte da Fazenda Paz antes mesmo da aquisição da terra por parte das famílias, atuando como funcionário da propriedade. Conforme destacou-se anteriormente, a propriedade era de um empresário Alemão, que desenvolvia ali uma produção de fruticultura irrigada.

O Associado lembra que o empresário, não satisfeito com os resultados do projeto, decidiu vender a propriedade. Nesse período, começaram-se reuniões entre os interessados com o intuito de formar uma Associação para a compra da terra. O grande interesse pela propriedade suscitou uma seleção de potenciais beneficiários, dando-se prioridade aos ex-funcionários da Fazenda Paz. Ademais, os interessados proviam de diferentes origens e ocupações não propriamente ligadas ao setor agrícola. Após a constituição da Associação, formou-se a Cooperativa para atender as normas legais de comercialização dos produtos da Paz.

Percebem-se, aqui, dois problemas primários na Fazenda Paz. O primeiro consistia na cultura do assalariamento do próprio agricultor. Ora, os ex-funcionários da Fazenda Paz estavam acostumados a receberem uma quantia em dinheiro por dia trabalhado. Existia, portanto, uma regra formal que coordenava e movia os

trabalhadores para um determinado fim. Ao adquirirem a terra, os agricultores necessitavam, agora, de internalizarem a ideia de que eram os proprietários, de modo que esta regra deveria ser quebrada.

Em segundo lugar, o grande contingente de famílias reunidas na Fazenda Paz remete-se a diversidade de cultura, costumes, crenças, enfim, uma série de instituições informais que passariam a existir na propriedade. Para o Associado, existia uma necessidade de selecionar essa grande quantidade de famílias, dado o elevado preço da terra que deveria ser repartido entre os associados.

De maneira paralela ao primeiro problema, a diversidade de características dessas famílias também estava ligada ao assalariamento, necessitando um longo trabalho de capacitação para que o espírito associativista e cooperativista fosse colocado em prática. Vale ressaltar que as famílias passaram por capacitações, mas sabe-se que esse é um processo complicado e demorado.

De fato, essas regras formais e informais constituíram-se importantes problemas para o desenvolvimento da Fazenda Paz. Tratando-se da regra do assalariamento, vale destacar que, em uma das primeiras assembleias após a compra da propriedade, os assentados decidiram continuar recebendo por dia trabalhado. Segundo o Associado, cada agricultor chegou a receber uma diária de vinte e cinco reais (R\$ 25,00). O entrevistado considera que essa política foi um erro e critica a própria postura do agricultor familiar em não ter o devido discernimento de que eram os verdadeiros proprietários do imóvel.

Nesse ponto, o associado destaca que existia uma clara separação entre a diretoria e os associados. Segundo o entrevistado, a diretoria administrava a Fazenda como se fossem os únicos proprietários. Por sua vez, os demais assentados possuíam valores culturais e crenças impregnadas que reforçavam o sentimento de empregados da diretoria. Na prática, transplantou-se a antiga divisão social do trabalho na propriedade, mantendo-se a gerência, no papel da diretoria, e os trabalhadores, no papel dos assentados.

Obviamente que essa regra da diária iria se sustentar em quanto houvesse receita para pagar os agricultores. O entrevistado lembra que, no início, o mercado nunca foi problema para o empreendimento. Os frutos da Paz eram reconhecidos pela qualidade e chegaram a atender a rede dos supermercados Nordeste e Super Show, em Natal/RN. Além disso, os frutos da Paz chegaram a ser exportados para Fortaleza,

Portugal e Espanha. O entrevistado ressalta que os frutos eram vendidos acima do preço de mercado, o que gerava uma receita alta e que custeava as diárias.

Entretanto, a diretoria da Cooperativa, que realizava o pagamento das diárias, começou a incorrer em prejuízos e problemas com a comercialização¹². Com isso, a receita obtida não conseguia mais cobrir as diárias, motivando a desconfiança dos agricultores. O desejo dos agricultores passava, então, por uma prestação de contas do grupo gestor.

Na verdade, a prestação de contas, que estava previsto no estatuto da Associação, nunca foi realizada. Existia uma falta de transparência na gestão que fomentava a desconfiança dos demais assentados. Faltava, portanto, demonstrativos que esclarecessem melhor o fluxo de caixa da Fazenda Paz.

A desconfiança dos agricultores contra a diretoria fez florescer outras indagações das regras que existiam no funcionamento da Fazenda. Retomando-se o papel da diária, o entrevistado afirma que a diretoria recebia uma diária maior que o valor pago aos agricultores. A justificativa, dada pelos próprios diretores ao associado, era que o grupo gestor trabalhava mais horas que os demais agricultores. Por sua vez, os associados reclamam, novamente, da falta de transparência para uma maior comprovação deste fato. Todo esse processo foi gerando um descontentamento nos assentados, que passaram a não cumprir suas atividades no campo.

Claramente, aquele capital social construído no início da Fazenda Paz foi rompido. A diretoria perdeu credibilidade, conforme destaca o entrevistado, perante os associados, interrompendo a produção coletiva. Ademais, houve uma assimetria de informações, principalmente no âmbito gerencial, proporcionando uma desconfiança dos associados e um aumento nos custos de transação internos a Fazenda Paz. Nesse sentido, o associado entende que o modelo de gestão implementado pela diretoria foi equivocados, acarretando no aparecimento desses problemas.

Diante desse cenário já conflituoso, a falta de transparência também motivou a paralização do ambiente produtivo. Segundo o associado, criaram-se os grupos de produção e comercialização. Os associados, que faziam parte do grupo de produção, entregavam as frutas para Cooperativa, que contemplava o grupo de comercialização. O grande problema, de acordo com o entrevistado, é que os recursos com a venda dos produtos não estavam sendo repassados para a Associação, inviabilizando o

¹² Estes problemas serão abordados no próximo item.

reinvestimento necessário no ambiente produtivo. Pelo lado da Cooperativa, o Presidente afirmava que os recursos estavam sendo repassados. Por sua vez, o Presidente da Associação afirmava justamente o contrário. Todo esse ambiente de incertezas e a consequente paralização do grupo de produção fizeram com que a Cooperativa, para não perder mercado, buscasse produtos em outras regiões.

Ainda no contexto produtivo, o entrevistado relatou que a Fazenda Paz incorreu em problemas com algumas culturas, dentre as quais, o mamão, a graviola e o limão, de modo que o retorno ficou muito aquém do investido.

De forma geral, o associado critica a falta de apoio do Estado nesse processo. Seguindo a lógica da RAAM, o Estado delega a gestão e as demais funções inerentes à propriedade aos beneficiários. Entretanto, o entrevistado ressalta que o Estado poderia participar mais do processo, fiscalizando e cobrando uma maior transparência da gestão da diretoria. Na opinião do associado, esse deve ser o papel do Estado, dado que os associados não possuem a cultura de verificar e exigir prestação de contas.

Atualmente, só existe a Associação. A Cooperativa foi desativada em um cenário de dívidas e descrédito. Os agricultores continuam produzindo e gerando renda através dos seus quintais produtivos. Existe um projeto de individualização dos lotes da Fazenda Paz, no qual cada agricultor receberia seu pedaço de terra, além do quintal produtivo, individualizando a produção e a dívida com a terra. Na visão do entrevistado, essa é a salvação da Fazenda Paz porque permitirá que cada agricultor assuma sua dívida, independente do pagamento ou não dos demais, e sua produção, descaracterizando os *free-riders*¹³ que se aproveitaram das condições dos verdadeiros agricultores presentes no projeto.

Por fim, perguntou-se ao associado se ele tinha mudado de vida com o projeto da Fazenda Paz e se ele ainda acreditava na sua retomada. Em primeiro lugar, ele destaca que houve sim mudanças na sua vida, principalmente na elevação de renda e aquisição de bens, além de ter deixado de trabalhar para terceiros. Em segundo lugar, o entrevistado mantém a esperança no projeto, principalmente se for realizada a individualização da terra. De fato, a individualização poderá ser uma saída em virtude da atual insustentabilidade do processo coletivo na Fazenda Paz.

¹³ Espécie de comportamento em que um ou mais agentes econômicos acabam usufruindo de um determinado benefício proveniente de um bem, sem que tenha havido uma contribuição para a obtenção de tal.

A segunda pessoa entrevistada foi uma assentada da Fazenda Paz, que faz parte do projeto desde o seu início. Ao longo da entrevista, percebe-se que muitos dos apontamentos realizados anteriormente são corroborados pela Associada. Mesmo diante de inúmeras barreiras, a associada observa que a Fazenda Paz conseguiu se destacar entre tantas outras da região, constituindo-se como uma importante experiência na agricultura familiar do Rio Grande do Norte.

Conforme foi destacado anteriormente, primeiro criou-se a ACAPAZ. Esta, segundo a associada, atingiu um importante patamar administrativo, o que motivou a criação da COOAPAZ. Na verdade, a Fazenda Paz detinha a produção, mas não conseguia comercializar os seus produtos. Uma possível alternativa seria comercializar os produtos via atravessadores, mas a entrevistada explica que esse não era o interesse.

Nesse contexto, optou-se pela fundação da Cooperativa, composta pelas mesmas 80 famílias que adquiriram a terra. Ao comercializar seus próprios produtos, a Fazenda Paz conseguiu atingir importantes mercados. A associada destaca que o primeiro mercado foi o das escolas, através do PNAE. Estima-se que a produção abastecia cerca de 90% das escolas da grande Natal. Além disso, ressalta que o mercado dos supermercados Nordeste e Super Show também surgiu como uma grande conquista para os produtos da Paz.

Conforme demonstra a Associada, a primeira meta da Fazenda Paz, que era gerar renda para os agricultores familiares, foi atingida e, teoricamente, as demais metas seriam mais fáceis de serem alcançadas. Entretanto, isso não ocorreu. De forma paralela ao primeiro entrevistado, a Associada chama atenção para a não prestação de contas. Segundo a entrevistada, boa parte dos associados não se atentava para esse fato, mas a regra formal prevista no estatuto não estava sendo cumprida. Por sua vez, vale ressaltar que muitos dos agricultores não buscavam seu direito de exigirem uma maior transparência da gestão.

Outro problema destacado pela Associada era a questão do valor recebido pelo dia trabalhado, a chamada diária. Na sua ótica, a institucionalização dessa regra partiu da própria diretoria, que detinha grande respeito perante os associados. Para a entrevistada, os agricultores, até por falta de conhecimento, acreditavam que essa era melhor forma de trabalho. Não obstante, a entrevistada destaca que a cultura do agricultor e o seu sistema de crenças favorecia essa prática, na medida em que os agricultores confiavam suas ações em um único departamento da Fazenda Paz.

De fato, os resultados satisfatórios da Fazenda Paz legitimavam as ações da diretoria, de modo que os demais assentados possuíam uma regra informal internalizada de que o modelo estava sendo executado da forma correta. Entretanto, no ano de 2012, a diretoria passou a apresentar alguns resultados negativos da Fazenda Paz, utilizando esse fato para deixar de cumprir com suas obrigações com os associados. Novamente, a questão da prestação de contas voltava a ser cobrada pelas famílias, que não tinham a clara informação dos demonstrativos contábeis da propriedade. A desconfiança passou a imperar nas atividades da Fazenda, interferindo decisivamente na continuidade das ações produtivas e nas relações sociais entre os indivíduos.

Assim como o primeiro entrevistado, a Associada reclama do papel do Estado no âmbito interno da propriedade. Na sua visão, a Fazenda Paz clamava por uma intervenção e fiscalização maior do Estado no andamento das ações. Tratando-se do PNCF, a entrevistada admite que, no início, as condições de financiamento do Programa prejudicaram muito os agricultores da Fazenda Paz, elevando o seu grau de endividamento perante as instituições financeiras. Entretanto, as novas condições de financiamento, sobretudo no que diz respeito à redução de juros, são entendidas como importantes mudanças na política.

Além desses problemas, a entrevistada destaca que a Fazenda Paz recebeu um financiamento para a construção de casas para as famílias assentadas. Em uma determinada assembleia, os associados acordaram que tal recurso seria destinado para produção de mamão, principal produto comercializado pela propriedade. De acordo com a Associada, o mamão não apresentou os resultados esperados, incorrendo em custos crescentes com a produção. A diretoria alegou que a fruta sofreu com doenças, argumento este não aceito pela associada.

À guisa de conclusão, a entrevistada entende que o modelo coletivo é viável, desde que a cultura e o projeto a ser desenvolvido favoreçam a coordenação das ações dos agentes. Não obstante ao atual cenário crítico, a assentada ainda acredita na retomada do projeto, mas enxerga a necessidade da presença do Estado e instituições externas nas discussões dos problemas e possíveis soluções. Diferentemente do primeiro entrevistado, a associada é contra a individualização dos lotes. Para tanto, explica que os agricultores contrataram recursos do PRONAF, investindo-se o total deste financiamento no desenvolvimento produtivo da terra, de modo que a individualização não possui a capacidade de ressarcir os investimentos realizados, deixando os agricultores à mercê de mais uma dívida.

A associada admite que a experiência pessoal na Fazenda Paz lhe proporcionou um conhecimento técnico e gerou importantes mudanças do ponto de vista econômico, abrindo caminhos para a sua atuação em diversas áreas. Sintetizando as opiniões dos entrevistados, os principais problemas do assentamento da Fazenda Paz consistiram na: (i) má administração do empreendimento, sobretudo por parte da diretoria da Cooperativa; (ii) existência de regras formais e informais deficientes que facilitaram a não coordenação das ações dos indivíduos; e (iii) nítida quebra de confiança no projeto. Diante desse cenário, torna-se importante conhecer o ponto de vista da atual diretoria da ACAPAZ, que fazia parte do grupo gestor da COOAPAZ. A seguir, serão analisadas as explicações de duas representantes da atual gestão.

4.2 AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO E A CULTURA DO ASSALARIAMENTO DOS ASSENTADOS: OS ARGUMENTOS DA DIRETORIA

As duas representantes da atual diretoria, que estão no projeto desde sua gênese, ocupavam cargos na primeira gestão do empreendimento e, após algumas eleições, voltaram ao poder. No início, mais de 120 pessoas mostraram-se interessadas, reduzindo-se para 80 após a seleção dos beneficiários. Tratando-se do número de famílias envolvidas no projeto, as representantes da diretoria reconhecem que esse foi um erro, mas era a única alternativa no momento para atender a dimensão do projeto.

Nesse processo de formação, a diretoria detecta um problema importante. A Fazenda Paz não detinha um quadro social ativo, isto é, muitas pessoas desistiram do projeto ainda na primeira semana de funcionamento, forçando a busca por outros beneficiários. Esse fato atrasava o andamento do projeto, dado que novas capacitações e períodos de experiência deveriam ser realizados com os beneficiários ingressantes. Na verdade, não existiam regras que coagissem essa desistência, permitindo assim a livre entrada e saída dos beneficiários.

Um dos principais problemas levantados pelas entrevistadas foi a falta de participação dos demais associados. Estas destacam que boa parte dos associados não se engajava nas discussões e nas atividades administrativas da Fazenda Paz. Em outras palavras, os assentados delegavam as várias funções gerenciais existentes a um grupo específico. Nesse sentido, a diretoria destaca que as reuniões também tinham baixa participação dos agricultores. A reduzida participação também se refletia nas eleições para a diretoria, marcadas sempre pela existência de uma chapa única.

É neste contexto que as regras informais voltam a emergir. Ora, a reduzida participação e a não discussão dos aspectos inerentes ao projeto era uma característica da própria cultura dos agricultores, que preferiam centrar suas atenções e seus esforços prioritariamente na produção. O costume de não participar ativamente do projeto e a crença nas ações da diretoria configuraram regras ineficientes e limitaram o desenvolvimento do assentamento da Fazenda Paz.

Essa distância, por parte da maioria dos assentados, dos acontecimentos da Fazenda Paz também se refletiu na tão criticada prestação de contas. Segundo a diretoria, enquanto os resultados eram satisfatórios, os associados nunca cobraram a prestação de contas. Entretanto, com a crise de 2012, a prestação de contas passou a ser cobrada com mais veemência. As representantes da diretoria afirmam que não enxergam problemas para a realização da prestação de contas, mas entendem que este processo deve ocorrer com uma maior participação dos associados e não delegar esta função a um grupo específico.

Retomando-se a regra da diária paga ao trabalhador, a diretoria admite que esse foi um dos grandes problemas da gestão do empreendimento. Por sua vez, ressaltam que essa preferência pela diária foi decidida pelos próprios associados. Neste caso, as entrevistadas criticam a mentalidade do próprio agricultor em se sentir ainda funcionário e não proprietário da Fazenda. Novamente, a cultura do assalariamento prevaleceu, afastando qualquer sentimento de pertencimento da propriedade e do projeto como um todo.

Conforme destacou-se anteriormente, houve um momento em que a diretoria não teve mais condições de efetuar o pagamento das diárias. As entrevistadas ressaltam que a receita dos frutos da Paz foi prejudicada pela comercialização com a rede dos supermercados Nordeste. A explicação reside no fato de que existia uma regra formal de comercialização, na qual a Fazenda Paz deveria arcar com as despesas de avaria¹⁴ dos produtos, além de efetuar o pagamento de um promotor para monitorar as vendas. Ao final, o lucro com a comercialização dos produtos ficou reduzido e as despesas com os investimentos realizados, produção e diárias cresciam consideravelmente. Do ponto de vista dos demais assentados, o grau de confiabilidade nesse argumento é baixo dado a falta de transparência da gestão.

¹⁴ Estrago, dano ou perda dos produtos não comercializados.

As representantes da diretoria reclamam, ainda, da falta de assistência técnica na Fazenda Paz. Destacam, por exemplo, que a empresa contratada realizava visitas quinzenais na Fazenda, o que dificultava o desenvolvimento produtivo. No que concerne ao papel do Estado, a diretoria também critica o afastamento dos órgãos envolvidos.

Por fim, as entrevistadas creditam as falhas do modelo de gestão à inexperiência dos assentados, especialmente aqueles que faziam parte da diretoria, em coordenarem um projeto de tamanha dimensão. Aqui, vale mais uma crítica ao princípio de auto-gestão do modelo imposto pela RAAM. Ora, muitos dos assentados nunca tiveram contato com a esfera fiscal, tributária, jurídica, de modo que delegar recursos e funções para estes, sem o devido apoio técnico, é entregá-los a própria sorte.

De modo geral, as representantes da diretoria acreditam que todos contribuíram para a descontinuidade do empreendimento. Entretanto, entendem que a confiança está sendo retomada, tendo em vista que já existe um maior interesse dos associados em entenderem o andamento do processo.

Por fim, apesar de acreditarem que o modelo coletivo funciona apenas em regiões com uma cultura associativista mais forte e que envolva um pequeno número de famílias, as entrevistadas possuem o sonho que a COOAPAZ seja reativada. O grande problema é que para a retomada das atividades da Cooperativa, estima-se que o empreendimento irá incorrer em um gasto de cento e cinquenta mil reais (R\$ 150.000,00) para o pagamento das dívidas e regularização das questões burocráticas. Diante disto, na concepção da diretoria, a melhor estratégia para a continuidade do assentamento da Fazenda Paz é a individualização dos lotes para o pagamento da dívida e para o desenvolvimento da produção. Em última instância, todo este processo clama pela intervenção do Estado e por uma assessoria técnica que atue nos segmentos administrativos e na capacitação social.

Após investigar os problemas vivenciados pela Fazenda Paz a partir dos relatos dos assentados e da diretoria, torna-se importante analisar a opinião de pessoas vinculadas a instituições que conhecem o projeto e, sobretudo, desempenharam algum papel no empreendimento. A seguir, serão discutidas as visões de representantes da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte (FETARN), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (EMATER/RN) e da Organização de Aprendizagem e Saberes em Iniciativas Solidárias (OASIS).

4.3 PLANTANDO A ÁRVORE DOS PROBLEMAS: AS OPINIÕES DAS INSTITUIÇÕES EXTERNAS

A FETARN está presente na Fazenda Paz desde o início do projeto. Conforme destacam os representantes entrevistados, o papel desta instituição era atuar no processo de formação da Associação, através da realização de discussões iniciais, da capacitação dos associados e da organização do grupo.

Um dos primeiros problemas destacados pelos entrevistados refere-se a origem dos assentados que foram compor o projeto. Em última instância, tratavam-se de pessoas acostumadas a receberem salários, algo que não condizia com a proposta do projeto coletivo. Ademais, boa parte dos beneficiários não detinham o espírito e a vontade de se tornarem empreendedores, o que também dificultava o desenvolvimento do projeto. Em outras palavras, os associados não se sentiam proprietários do negócio, constatação esta bastante referendada pelos assentados entrevistados.

Conforme destacam os representantes da FETARN, as reuniões e capacitações iniciais realizadas com o grupo mostravam-se problemáticas. Na verdade, tais ações eram marcadas pela passividade dos agricultores, de modo que se apresentavam mais como espectadores do que participantes. Além dessa cultura de não participação nas discussões, os entrevistados entendem que o grupo formado pela diretoria centralizou as ações, reforçando a não participação dos demais associados.

Retomando-se a questão do assalariamento, está claro que a continuidade dessa cultura foi um grave problema existente na Fazenda Paz. Os assentados recebiam uma diária pelo trabalho realizado, mantendo a crença que continuavam empregados do seu próprio negócio. Entretanto, uma informação nova, fornecida pelos representantes da FETARN, demonstra que a origem do recurso para o pagamento da diária foi equivocada. Na verdade, o recurso era proveniente do financiamento das políticas públicas e não da receita proveniente da comercialização dos frutos da Paz. Enquanto o crédito era abundante, as diárias estavam sendo pagas, mas quando o financiamento esgotou-se, o empreendimento não conseguiu assumir os compromissos utilizando apenas a receita originária da terra. Na linguagem empresarial, os associados concluíram, portanto, que a culpa era da diretoria, isto é, o ônus ficava a cargo do “empresário” e não deles, que se consideravam “trabalhadores”.

Conforme destacou-se anteriormente, o desenrolar desse processo culminou com a ruptura de confiança por parte dos assentados, que não entendiam como a

diretoria apresentava resultados positivos do projeto e, posteriormente, incorria em dívidas e não conseguia cumprir seus compromissos. Na concepção dos entrevistados, a diretoria, até por incapacidade técnica e falta de conhecimento, apresentava resultados que não condiziam com a realidade. Com isso, os associados passaram a centrar suas críticas na falta de prestação de contas por parte da diretoria.

A receita proveniente da terra foi bastante comprometida pelos prejuízos auferidos com a produção de mamão. Os representantes da FETARN explicam que esta fruta exige um alto grau de planejamento e tecnologia utilizada, além de um cuidado especial permanente, o que eleva o custo final de produção. Por outro lado, sua lucratividade pode ser bastante elevada, dependendo das condições do mercado. O mamão era muito visado pela Fazenda Paz, tanto é que ficou acordado que o financiamento contratado para a construção das moradias dos assentados seria destinado para a produção dessa fruta. O problema, segundo os entrevistados, é que o mamão não gerou os resultados esperados, principalmente em razão de pragas e pela baixa do preço praticado no mercado vis-à-vis redução da demanda pelo produto. Somado a esses fatores, ocorreu a falência de uma das principais empresas compradoras do mamão da Fazenda Paz, gerando uma dívida com o empreendimento que seria paga, posteriormente, em ativos imobilizados. Em suma, não existiam mais recursos para a continuidade da produção do mamão, impossibilitando a produção, a comercialização e a geração de renda do principal fruto da Paz.

De fato, a gestão foi um dos problemas centrais destacados pelos representantes da FETARN. Na visão dos entrevistados, existia uma nítida diferença de mentalidade entre o grupo da diretoria e o grupo da produção. Enquanto os primeiros possuíam a ideia de uma produção em larga escala, com o uso intensivo de tecnologia e voltada para a comercialização interna e externa, a maioria dos assentados estava interessada em garantir a sua subsistência e de suas famílias. Percebe-se, portanto, que as diferenças entre os esquemas cognitivos dos grupos atuaram para uma divergência de interesses na Fazenda Paz, não contribuindo para uma maior coordenação das atividades humanas.

Por mais que a gestão tenha sido complicada, os representantes da FETARN destacam que houve um problema precedente, que consistiu na falta de assistência técnica. Além da falta de assistência técnica para lidar com culturas que exigiam um alto grau de especialização, como o mamão, houve uma carência de assistência técnica

para cultivar os aspectos associativistas e gerenciais do projeto. Nesse sentido, criticam os reduzidos recursos previstos no PNCF para a contratação de assistência técnica.

Baseando-se nos exemplos coletivos do Rio Grande do Norte, os representantes da FETARN concluem que este modelo está fadado ao insucesso. Eles explicam que os agricultores familiares possuem regras informais que bloqueiam a gestão compartilhada dos recursos. A ideia é que os agricultores familiares enxergam os demais como competidores e não como pessoas que podem contribuir através de um sistema de cooperação. Em suma, os agricultores familiares têm a cultura individualista, de gerenciar sua pequena produção, o que impede o desenvolvimento de grandes projetos coletivos, como o da Fazenda Paz. A prova maior disto, segundo os entrevistados, é que os quintais produtivos, que prezam pela individualidade das ações, é o que restou na Fazenda Paz. Logo, a individualização da terra e das dívidas é considerada pelos representantes da FETARN como a principal solução para a retomada do projeto.

No que concerne à opinião do MDA, selecionou-se um representante que trabalhou com a execução do PNCF na Fazenda Paz. Em primeiro lugar, o entrevistado lembra que a propriedade foi comprada pela modalidade CAF, na qual os recursos podem ser utilizados para aquisição da terra (SAT) e para investimentos básicos (SIB), sendo que ambos são reembolsáveis.

Adentrando no cerne da questão, recomenda-se, conforme destaca o representante do MDA, que um projeto financiado pelo PNCF contemple, no máximo, 20 famílias. Partindo desta observação, o entrevistado salienta que, dada a dimensão do empreendimento e o elevado número de famílias envolvidas, o projeto da Fazenda Paz sempre mereceu uma atenção especial. Corroborando com a opinião dos demais entrevistados, o representante afirma que, de fato, o número de beneficiários, com distintas características, era um desafio a ser enfrentado.

Tratando-se dos aspectos de gestão, o membro do MDA observa que os assentados da Fazenda Paz compraram um modelo empresarial e decidiram dar continuidade a divisão social do trabalho, isto é, com o antigo gerente sendo o principal gestor do projeto e os demais assentados, historicamente acostumados a desempenharem suas funções no campo e receberem salários. Esse processo apresentou dois lados. Em um primeiro momento, o projeto exibiu bons resultados por duas razões, são elas: (i) potencial da propriedade, que abrangia toda uma infraestrutura produtiva previamente implantada pelo antigo proprietário; e (ii) a maioria dos beneficiários já

conhecia a propriedade, dado que eram ex-funcionários da Fazenda Paz, o que facilitou o andamento do projeto. Não obstante, as políticas de comercialização foram de suma importância para a inserção dos assentados no mercado e para a geração de renda.

Em um segundo momento, essa continuidade gerou um problema e reforçou outro. Por um lado, gerou-se um problema ao tentar transpor um modelo empresarial, caracterizado pelo alto grau de tecnologia e insumos avançados, para a mentalidade de agricultores familiares acostumados com suas técnicas rudimentares. Por outro lado, reforçou-se um problema ao manter a mesma divisão do trabalho, isto é, uma espécie de gestor geral do projeto e os demais “empregados”, que continuavam a desempenhar funções designadas pela diretoria e a receberem diária pela atividade realizada, permanecendo assim com a cultura do vínculo empregatício. Ainda no âmbito da gestão, o representante acredita que a descontinuidade do pagamento das diárias vis-à-vis falta de transparência configuraram-se problemas centrais na Fazenda Paz.

Outro problema levantado pelo representante refere-se à moradia dos assentados. A Fazenda Paz servia, principalmente, como ambiente produtivo para os assentados. Na verdade, a propriedade abrigava poucas casas, de modo que muitos associados não residiam na Fazenda. Por sua vez, os que se aventuravam em residir na propriedade, deveriam compartilhar a mesma residência com três ou quatro famílias.

Conforme destacou-se anteriormente, esse cenário poderia ser mudado, mas optou-se por destinar o financiamento previsto para a construção das habitações rurais para o ambiente produtivo, especialmente para a produção do mamão. É nesse ponto que reside a crítica do representante do MDA. Este argumenta que é muito mais interessante o assentado residir na sua propriedade, permitindo assim um maior grau de pertencimento ao local e o estreitamento das relações entre os indivíduos.

Do ponto de vista produtivo, o representante do MDA chama atenção para o foco excessivo do empreendimento na fruticultura irrigada. Na sua visão, a Fazenda Paz possui uma estrutura capaz de abranger a pecuária, através das atividades leiteiras, e a produção de sorgo, milho e capim. Em outras palavras, essa diversificação produtiva poderia agregar valor a propriedade, criando novas fontes de rendas para os agricultores, além de servirem como estratégia para os eventuais problemas inerentes ao setor agrícola. Infelizmente, esse potencial produtivo da propriedade nunca foi explorado, muito em razão das características e dos conhecimentos dos assentados.

Além dessa crítica, o entrevistado tece importantes comentários sobre o modo de produção utilizado pela Fazenda Paz. Na sua visão, optou-se por um modelo de forte

dependência dos insumos produzidos pela indústria. Em primeiro lugar, dada a qualidade ruim do solo da propriedade, recomendava-se a utilização de insumos orgânicos e não químicos. Entretanto, o que ocorreu foi uma crescente importação de insumos químicos, tais como adubos, fertilizantes e venenos, elevando as despesas com a produção. Nesse caso, os altos investimentos realizados necessitavam de um mercado consumidor que sustentasse o projeto, algo que não ocorreu com a Fazenda Paz. Esse cenário suscita uma crítica ainda maior: os agricultores familiares necessitam romper com essa dependência da indústria, pois somente assim terão condições de promoverem sua autonomia.

O grande problema é que o sistema financeiro possui regras que reforçam a dependência dos agricultores familiares em relação à indústria. Segundo o entrevistado, caso os agricultores queiram contratar um financiamento para produzir mamão, por exemplo, o Banco aprovará apenas os projetos que contemplem o intensivo uso de insumos químicos. Ao criar barreiras institucionais que impedem a autonomia do pequeno produtor, o sistema financeiro fortalece sua relação com as grandes empresas, gerando um processo de aprofundamento do capital na agricultura.

Saindo do campo produtivo, o representante também critica a falta de assistência técnica. Dada a dimensão do projeto, entende que a Fazenda Paz careceu de uma assistência técnica que se fizesse presente diariamente e nos mais variados aspectos, desde o setor agrícola, passando pelo social até a gestão. A ausência do Estado também é lembrada pelo entrevistado, que critica o afastamento de alguns órgãos diante dos problemas vivenciados pela Fazenda Paz.

Analisando o PNCF, o entrevistado avalia de forma satisfatória o desenho do programa, principalmente no que diz respeito ao seu caráter descentralizador. Em sua opinião, as condições de financiamento atuais estão bem mais acessíveis para o pequeno produtor, facilitando a inserção destes no programa. Além disso, considera que a compra da terra é o começo para o acesso a outras políticas de crédito e comercialização. Não obstante, ressalta que o interesse do PNCF é adquirir terras de boa qualidade, contrariando uma das críticas pontuais ao programa. Entretanto, o representante reconhece que o Estado deve se fazer mais presente nos assentamentos do crédito fundiário. Cabe principalmente a SEARA desempenhar esta função, mas a instituição esbarra na falta de pessoal para acompanhar mais de perto os projetos.

Mesmo reconhecendo que o agricultor familiar possui uma cultura voltada para o individualismo, o entrevistado acredita que o modelo coletivo não está fadado ao

insucesso, tanto é que existem experiências exitosas na agricultura familiar. A própria Fazenda Paz, pelo menos por um período, apresentou importantes resultados do ponto de vista cooperativo, principalmente no abatimento de preços quando realizava compras coletivas. Precisa-se, logicamente, de uma maior capacitação e intervenção do Estado em políticas que fomentem essa cultura do associativismo.

Tratando-se especificamente do caso da Fazenda Paz, o entrevistado entende que a individualização é a melhor alternativa para os assentados. Na sua ótica, além de individualizar a produção e a terra, esse processo irá separar os verdadeiros agricultores dos não agricultores. Por fim, acredita que a experiência da Fazenda Paz será um grande aprendizado para os assentados, de modo que a retomada do projeto mostra-se viável desde que os agricultores e o Estado estejam interessados em solucionar os conflitos internos.

A partir de indicações, solicitou-se a entrevista de um representante da EMATER, que na época da aquisição da Fazenda Paz participava da SEARA e atuava com os planos de desenvolvimento rural ligados ao PNCF no estado do Rio Grande do Norte. De antemão, vale ressaltar que o entrevistado corrobora com a opinião dos demais no sentido de que o modelo de gestão e a cultura do assalariamento apresentaram-se como importantes limitantes na assentamento da Fazenda Paz. Entretanto, procurar-se-á, a seguir, focar outros problemas destacados na entrevista.

Feita essa ressalva, o representante relata que sempre teve desconfiança em um projeto daquela dimensão ser administrado por um grupo de trabalhadores rurais sem o devido preparo e experiência técnica. Diante dessa desconfiança, tornava-se de suma importância um trabalho de base com o grupo. De fato, iniciou-se um processo de discussões, reuniões e cursos para a capacitação do grupo. Entretanto, o entrevistado destaca que uma parte dos assentados conseguia apreender e retirar proveito daquele trabalho, enquanto os demais sentiam dificuldades na absorção das informações. Essa heterogeneidade entre os beneficiários configurava-se, portanto, como um forte obstáculo para o andamento do projeto.

Entretanto, a existência de alguns assentados empreendedores fez com que as instituições externas passassem a acreditar no projeto. Nesse meio termo, o entrevistado destaca que o empreendimento apresentou bons resultados no início em função dos recursos provenientes das políticas públicas. Entretanto, quando esgotaram-se os recursos, a receita oriunda da Fazenda Paz não foi suficiente para conter as despesas.

O representante da EMATER lembra que, na época, a Fazenda Paz enfrentou problemas na produção dos seus principais produtos, isto é, mamão e abacaxi, comprometendo a receita. Por um lado, considera que o mamão não foi bem tratado tecnicamente, resultando em prejuízos com a sua produção. Por outro lado, entende que o solo da Fazenda Paz é impróprio para a produção de abacaxi, o que exigia cada vez mais a utilização de insumos, principalmente oriundos da indústria.

Saindo do caráter particular para o mais geral, o entrevistado concentra sua crítica no modelo de produção idealizado pelo projeto da Fazenda Paz. Nesse contexto, ressalta que cada agricultor familiar possui sua aptidão, seus esquemas cognitivos, sua cultura de produção, devendo-se respeitar estas características. Na verdade, organizou-se uma estrutura, transplantou-se um modelo e não levou-se em conta as dificuldades de adaptação dos assentados. O mais correto, conforme destaca o entrevistado, é justamente o contrário, isto é, que o modo de produção se adeque às especificidades dos agricultores. Em suma, os assentados não se apropriaram da proposta, dificultando o desenvolvimento do projeto.

Na visão do entrevistado, não faltou assistência técnica, tanto é que diversas instituições, como SEBRAE, MDA, SEARA e UFRN, por exemplo, realizaram serviços com os assentados. A sua hipótese é que a assistência foi realizada de forma equivocada, isto é, não foi capaz de preparar e atender o grupo de acordo com suas necessidades.

À guisa de conclusão, o entrevistado também avalia de forma positiva o PNCF, destacando a autonomia e as condições de financiamento como pontos chaves do programa. Tratando-se do modelo coletivo, não considera sustentável, até pelo fracasso de outras experiências no estado do Rio Grande do Norte. Na sua visão, a cultura do agricultor familiar, sobretudo, o nordestino, é individualista, de modo que a produção deve ser gerida por ele e pela sua família. No caso da retomada do projeto, o representante da EMATER é cético, mas enxerga a individualização dos lotes como a melhor alternativa para tentar-se salvar o empreendimento.

Buscou-se, por último, a opinião de algum membro da Incubadora OASIS, que desempenhou um papel na identificação e tentativa de solução dos problemas presentes na Fazenda Paz. De forma mais específica, a OASIS entrou na Fazenda Paz já no período crítico e criou a chamada árvore dos problemas, procurando elencar os principais fatores que estavam dificultando o desenvolvimento do projeto. Partindo dessas constatações, tentava-se criar um norte para combater esses aspectos negativos.

De forma geral, os problemas encontrados convergiram com aqueles apontados pelos demais entrevistados. Segundo o membro da OASIS, a árvore de problemas detectou que a não prestação de contas, por parte da diretoria, desencadeou a desconfiança entre os agentes e a consequente descontinuidade do projeto.

De fato, a prestação de contas era uma regra formal do estatuto da Associação e que não fora cumprido. Por sua vez, o membro da OASIS ressalta que não existia uma cultura de exigir que a prestação de contas fosse realizada. Esse fato levanta a hipótese de que os assentados não conheciam o próprio estatuto e as regras que ali estavam estabelecidas.

Com a falta de recursos e os evidentes problemas, a prestação de contas passou a ser exigida pelos assentados. Entretanto, o membro do OASIS observa que eles não possuíam um claro entendimento do que viria a ser uma prestação de contas, evidenciando não somente a falta de conhecimento como também o despreparo em participar de um projeto daquela dimensão. Nesse contexto, critica-se, mais uma vez, o afastamento do Estado diante dos problemas gerenciais presentes na propriedade.

Após a investigação dos problemas, a OASIS chegou a conclusão que a solução passava pela realização de uma prestação de contas e retomada da credibilidade do grupo gestor. Para tanto, os associados decidiram eleger uma nova diretoria, mas novos problemas institucionais bloqueavam o desenvolvimento do projeto. Após algumas gestões, a primeira diretoria retomou a administração do empreendimento.

Em síntese, os principais problemas levantados pelas instituições externas estão resumidos no quadro a seguir:

Quadro 5 – Resumo dos problemas levantados pelas instituições externas

FETARN	MDA	SEARA	OASIS
Origem dos assentados	Elevado número de beneficiários	Desconfiança no projeto	Não prestação de contas
Modelo de agronegócio aplicado na agricultura familiar	Modelo empresarial e Antiga divisão social do trabalho	Heterogeneidade do grupo	Desconfiança entre os assentados
Pagamento de diárias com recursos das políticas públicas	Foco excessivo na fruticultura irrigada	A ATER realizada não foi capaz de preparar e atender o grupo	Desconhecimento das regras do Estatuto
Problemas com o mamão	Forte dependência dos insumos químicos industriais	O modo de produção não respeitou as individualidades	Modelo de gestão equivocado
Ausência do Estado e de uma ATER	Ausência do Estado e de uma ATER	Ausência do Estado e de uma ATER	Ausência do Estado e de uma ATER

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas realizadas com as instituições externas.

Baseando-se no conteúdo dessas entrevistas, algumas reflexões centrais podem ser extraídas. Em primeiro lugar, o modo de fazer agricultura empreendido pelo projeto da Fazenda Paz privilegiou um modelo empresarial. Conforme as entrevistas evidenciaram, os assentamentos compraram não somente a terra, mas um modelo de produção em larga escala e com intensivo uso em tecnologia. Em última instância, ao comprarem a ideia do modo empresarial de fazer agricultura, os assentados se distanciaram da coprodução com a natureza viva e passaram a depender dos insumos industriais para criarem sua própria base de recursos, incorrendo assim em crescentes custos de produção e estabelecendo relações sociais essencialmente mercantis.

Como em qualquer modelo empresarial agrícola, a produção é orientada para o mercado. Por sua vez, o mercado, como uma “mão invisível”, deve proporcionar as condições necessárias para a reprodução capitalista, principalmente no que concerne à estabilidade dos preços e a garantia de uma margem positiva dos preços pagos aos produtores em relação aos seus custos. Caso o mercado não tenha a capacidade de garantir a perfeita harmonia da reprodução do modo empresarial de fazer agricultura – como parece ser a situação normal – o Estado deve intervir no processo.

No caso do Assentamento da Fazenda Paz, nem o mercado foi capaz de garantir a sustentabilidade da produção tampouco o Estado interveio nessa situação crítica. Na verdade, houve uma deterioração dos termos de troca, principalmente na

produção e comercialização do mamão, que não apresentou a rentabilidade esperada frente aos custos envolvidos. De caráter não menos importante, o Estado se afastou do processo, deixando os agricultores à mercê da configuração do mercado.

Conforme destaca Ploeg (2008), em um contexto cada vez mais de globalização e liberalização dos mercados, o modo empresarial de agricultura está fadado ao fracasso. Este fato fica ainda mais evidente se o modelo for gerido por agricultores familiares desprovidos de qualquer capacitação administrativa e financeira para atuarem em um ambiente econômico tão perverso. Infelizmente, o caso da Fazenda Paz é mais um que se repete na agricultura familiar brasileira, em especial, no Rio Grande do Norte, onde a crença no modelo empresarial está enraizada nos mais diversos segmentos e vem determinando o insucesso de arranjos de agricultores familiares.

Aliás, a crença no modelo “moderno” para o desenvolvimento da agricultura familiar merece outra reflexão importante. Ora, são as crenças, os costumes, os valores, a cultura, em suma, é o conjunto de regras informais, impregnadas na sociedade e na economia, que fundamenta a escolha de um padrão técnico de produção em detrimento de outro. Aproximando esta discussão do caso da Fazenda Paz, pode-se concluir que os assentados optaram por transplantar o modelo pré-existente porque acreditavam que essa era forma mais rentável, porque entendiam que o aumento da produção em escala só seria possível pelo uso intensivo de máquinas, equipamentos e insumos industriais, porque confiavam na reprodução da antiga divisão social do trabalho existente na propriedade e, finalmente, porque detinham a cultura do assalariamento. De fato, essas instituições estavam fortemente enraizadas na Fazenda Paz, tanto é que os assentados não atentaram para o fato de que o modelo empresarial ali empreendido já apresentava problemas com o antigo proprietário.

Nesse meio termo, vale ressaltar que o enraizamento dessas instituições não é privilégio dos agricultores da Fazenda Paz. A ideia de que o modo empresarial de fazer agricultura é a melhor estratégia para o desenvolvimento rural vem sendo promulgada, seja de forma explícita ou velada, pelo Estado. Em síntese, as ações e atitudes tomadas no passado por todos os envolvidos no projeto criou uma situação de *path-dependence*, acarretando na descontinuidade do projeto da Fazenda Paz. Torna-se de suma necessidade, portanto, repensar as políticas de desenvolvimento rural, fomentando a busca pela autonomia por parte dos agricultores familiares e possibilitando a inserção e a sobrevivência destes em um contexto econômico globalizado, competitivo e hostil.

À GUIA DE CONCLUSÃO

A presente dissertação procurou investigar os fatores preponderantes e limitantes para o processo de desenvolvimento rural. Para tanto, buscou-se analisar a trajetória dos assentamentos rurais no Rio Grande do Norte, através do estudo de caso do assentamento da Fazenda Paz, em Maxaranguape/RN.

A trajetória do empreendimento apresentou dois momentos distintos. O primeiro, entre 2007 e 2011, no qual o modelo virou referência para a geração de renda na agricultura familiar. Nesse período, o sucesso do empreendimento pode ser explicado com o auxílio dos aportes teóricos trabalhados ao longo do estudo. Baseando-se em José Eli da Veiga, por exemplo, percebe-se que o fortalecimento da agricultura familiar, através da integração das políticas públicas, foi um dos pilares para o desenvolvimento do assentamento. Além disso, a presença de agentes empreendedores internos e externos, outro aspecto trabalhado pelo autor, possibilitou uma maior capacitação e disseminação de tecnologias e conhecimento.

Os resultados evidenciaram, também, a presença da pluriatividade na Fazenda Paz. Fundamentando-se em Sérgio Schneider, entende-se que os membros das famílias participaram de uma divisão social do trabalho, marcado por uma inserção em todas as esferas produtivas do assentamento, configurando uma estratégia de reprodução social das famílias. Por fim, ainda que por um curto período, as características do território e a então presença de um capital social ativo geraram significativos ganhos para o projeto, principalmente no que se refere a confiança e reciprocidade das ações.

O segundo momento da trajetória do assentamento, que teve início no ano de 2012, pode ser caracterizado pela descontinuidade do projeto. Os resultados mostraram que o modelo de agricultura empreendido, a existência de dificuldades relacionadas à gestão da produção, da comercialização e das finanças, a quebra de confiança entre a diretoria da Cooperativa e os associados e o distanciamento das organizações governamentais mais diretamente responsáveis pelo Projeto da Fazenda Paz, constituíram-se importantes limitantes para o processo de desenvolvimento do assentamento.

No entanto, entende-se que as instituições – sejam elas formais ou informais – explicam em boa parte os problemas existentes no empreendimento. Nesse contexto, um conjunto de regras socialmente estabelecidas no passado, tais como a lei da diária, a forma de alocação dos recursos públicos, a organização da produção, condicionou o

caminho a ser trilhado pelos assentados. Criou-se, portanto, uma relação de *path-dependence* com claras consequências no período atual.

Mais do que analisar a trajetória do assentamento da Fazenda Paz, pretende-se, com os resultados, tecer algumas observações para possíveis políticas públicas. Em primeiro lugar, o modelo de reforma agrária de mercado precisa ser revisto. Descentralizar as ações e permitir que os agricultores familiares sejam os gestores do projeto, isto é, que negociem o preço da terra, realizem os investimentos, decidam como fazer, como produzir, quem irá participar, enfim, é concordar em entregá-los a um ambiente competitivo e hostil regido pelas leis de mercado. Por mais que se realizem capacitações, treinamentos e cursos deve-se sempre ter em mente, conforme ficou caracterizado no estudo, que os agricultores familiares possuem regras informais que limitam os princípios da RAAM.

Da forma como está desenhado o modelo de reforma agrária de mercado, pode-se julgar até a imagem de “política mais eficiente na distribuição de terras”, como é costumeiramente reverenciada. Segundo os defensores do modelo, esta via alternativa de reforma agrária garante os direitos de propriedade, permitindo uma maior estabilidade das regras e fomentando as relações de mercado dos indivíduos. Na verdade, este modelo aposta em regras formais e informais sujeitas ao poder do atraso. Ora, a própria história econômica dos países desenvolvidos mostra que as leis de mercado não foram capazes de promoverem o desenvolvimento. Ademais, a formalização de organizações almeja uma forte capacitação social entre os indivíduos, caso contrário o conjunto de instituições informais poderá desvirtuar os resultados esperados da política. Em suma, os princípios norteadores da RAAM associados a um modelo equivocado de gestão agrícola e presença de instituições deficientes, como foi o caso da Fazenda Paz, podem gerar fortes efeitos contrários na política.

É neste contexto que o papel do Estado e de uma rede de Assistência Técnica se faz necessário. Estas instituições podem e devem intervir no processo de compra da terra, auxiliando a gerência dos empreendimentos de crédito fundiário. Somente assim, a trajetória cíclica dos assentamentos rurais de agricultores familiares poderá ser rompida.

Outra constatação para as políticas públicas é a efetiva dependência da agricultura familiar dos insumos industriais. Nesse sentido, corrobora-se com o pensamento de Ploeg (2008), que defende a recampesinização como uma estratégia de luta social camponesa contra a dominação dos mercados. As “armas” dos camponeses

remetem-se, segundo o autor, a intensificação do trabalho, a diversificação produtiva, o aprofundamento da relação com os recursos naturais e um transbordamento do capital social entre os indivíduos. De fato, romper com as relações puramente mercantis e modificar o modo de se fazer agricultura são etapas fundamentais para a construção de um processo de desenvolvimento rural sustentável.

Por fim, torna-se preciso repensar o modelo de produção coletiva. Até aqui, ficou demonstrado que os agricultores familiares possuem uma lógica individualista, sendo, historicamente, acostumados a gerirem os próprios meios de produção. Logo, antes de conceber um empreendimento coletivo de grandes proporções, como o assentamento da Fazenda Paz, o Estado deve levar em conta, por exemplo, as potenciais características heterogêneas dos beneficiários e o nível de capital social envolvido, de modo que se possa analisar e avaliar os possíveis impactos com a implantação do projeto. Dessa forma, acredita-se que os empreendimentos coletivos podem se tornar viáveis desde que o Estado também participe do projeto através de um intenso trabalho de base, bem como monitorando e avaliando as ações dos indivíduos. Nesse caso, além do fortalecimento da agricultura familiar, as políticas públicas devem contemplar o surgimento e fortalecimento das relações entre os indivíduos, principalmente no tocante a cooperação e a solidariedade, além de incentivar um modelo de produção que preze pelos recursos naturais, reduzindo assim a dependência dos insumos industriais.

Em síntese, apreende-se que o desenvolvimento rural é um fenômeno pautado na interação entre boas políticas e um ambiente institucional favorável. Nesse contexto, corrobora-se com a ideia de Veiga sobre a criação de um Contrato Territorial de Desenvolvimento (CTD), isto é, uma estratégia multidimensional e de responsabilidade mútua, envolvendo não somente o Estado, a produção, a organização e a comercialização, mas que fortaleça as relações e as sinergias entre os arranjos de agricultores familiares.

Por fim, adverte-se que este trabalho carece, ainda, de maiores evidências empíricas e estudos comparados, motivando o início de um projeto mais amplo, que objetiva estudar os enclaves e as possíveis alternativas para a construção de um plano nacional de desenvolvimento rural sustentável.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Revista de Economia Aplicada**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr-jun. 2000.
- _____. Conselhos além dos limites. **Revista Estudos Avançados**, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-141, set-dez. 2001.
- AGLIETTA, Michael. *Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des États-Unis*. Paris : Calmann-Lévy, 1976.
- AMIN, A. (2001). *Moving on: Institutionalism in economic geography*. **Environment and Planning A.**, 33(7), 237–1241. 2001
- AMON-HÁ, R. V. S. **A correlação entre o índice de concentração da posse da terra e o Programa Nacional de Crédito Fundiário: uma análise para o estado do Rio Grande do Norte, 2006-2012**. 2012. 141 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.
- BANDEIRA, A. C. **Reformas econômicas, mudanças institucionais e crescimento na América Latina**. 2000. 189 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Curso de Pós-Graduação da Fundação Getulio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2000.
- BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos; ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 35-70, set-dez. 2004.
- BICCHIERI, C. *The grammar of society: the nature and dynamics of social norms*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: Sobre a teoria da ação**. 9. ed. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus, 1996.
- _____. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: editora Perspectiva, 2003
- _____. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 11. ed. Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2007.
- BUAINAIN, A. et al. Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural. **Sociologias**, Porto Alegre. v. 10, p. 312-347. 2003.
- BUAINAIN, A. M.; SILVEIRA, J. M.; TEÓFILO, E. O programa Cédula da Terra no contexto das novas políticas de reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis. In: Pedro Sisnando Leite et al. (Orgs.) **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: MDA/NEAD, 2000. p. 157-174.

CAMARGO, L. **O Banco da Terra em Santa Catarina: da crítica às possibilidades.** 2003. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

CAMARGO, L.; MUSSOI, E. M.; CAZELLA, A. A. Banco da Terra e Crédito Fundiário: entre o passado e o futuro. In: Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural, XLIII, 2005, Ribeirão Preto.

CARNEIRO, M. J. **Pluriatividade da agricultura no Brasil: uma reflexão crítica.** Trabalho apresentado no I colóquio agricultura familiar e desenvolvimento rural. Porto Alegre: GEPAD/PGDR/ UFRGS. 2005

CAVALCANTE, C. M. **Análise metodológica da economia institucional.** 2007. 102 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

CHANG, H.J. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective.* Londres: Anthem Press, 2002. Tradução para o português: **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** São Paulo: Unesp, 2004.

COLEMAN, J. S. *Social capital in the creation of human capital.* **American Journal of Sociology**, University of Chicago Press, Chicago, v. 94, Supplement, p. 95-120. 1988.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista.** 2001. 228 p. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2001.

_____. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146, jul-dez. 2002.

DEININGER, K. Fazendo a reforma agrária negociada funcionar: experiências da Colômbia, África do Sul e Brasil. In: LEITE, P. S et al. (Orgs.) **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável.** Brasília: NEAD/MDA, 2000.

_____. *Política y administración de tierras: lecciones recogidas y nuevos desafíos para la agenda de desarrollo del Banco Mundial.* Washington: World Bank, 2001.

DEININGER, K., FEDER, G. *Instituciones y política de tierras: mensajes fundamentales del Informe de la Investigación sobre política.* Texto apresentado no **Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe**, Pachuca, Hidalgo, maio. 2002.

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

DIAS, R. Instituições e desenvolvimento territorial: um estudo a partir do caso do arranjo produtivo de petróleo e gás natural localizado em Macaé-Brasil. **EURE**, Instituto de Estudios Urbanos e territoriales da Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, v. 39, n. 116, p. 141-171, jan. 2013.

DRAIBE, S. M. Uma nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **Revista São Paulo em Perspectiva**, Fundação SEADE, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 3-15, out-dez. 1997.

FAVARETO, A. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural** – mudança institucional ou, *inovação por adição*? XLIV Congresso da SOBER, Fortaleza (CE), 2006.

FELÍCIO, M. J. Os camponeses, os agricultores familiares: paradigmas em questão. **Geografia**, Londrina (Paraná), v. 15, n. 1, jan./jun. 2006.

Filippi, M. & Torre, A. (2002). Organizações e instituições locais: como ativar a proximidade geográfica por meio de projetos coletivos? **Cadernos IPPUR**, v. 15, n. 2, p. 81–101. 2002

FIANI, R. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos sociedade e agricultura**, v.19, n.1, p.88-125, abr. 2011.

GALA, P. A teoria institucional de Douglas North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.23, n.2, p. 89-105, abr-jun. 2003.

GARCIA, F. et al.. Instituições e crescimento: a hipótese do capital-efetivo. **Textos para Discussão**, EAESP/FGV, São Paulo, n. 81, nov. 1999.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O que é questão agrária?** São Paulo: Coleção Primeiros Passos da Editora Brasiliense, 1980.

_____. O novo rural brasileiro. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 43-81, mai. 1997.

_____. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 38-50, set-dez. 2001.

GRAZIANO NETO, Francisco. **A Verdade da Terra**: crítica da reforma agrária distributiva. 1989. Tese (Doutorado em Economia Aplicada à Administração) - Curso de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1989.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; CAMPANHOLA, C. O que há de realmente novo no rural brasileiro. **Cadernos de ciência e tecnologia**, Brasília, v. 19, n. 1, p. 37-67, jan-abr. 2002.

GRAZIANO DA SILVA, J.; VON DER WEID, J. M.; BIANCHINI, V. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Série textos para discussão, n. 2. Brasília: MDA/NEAD, 2001.

GRISA, C. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. 280 p. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRJ), Rio de Janeiro, 2012.

GROPPO, P. La FAO y la reforma agraria en América Latina: hacia una nova visión. Disponível em: <www.fao.org>. 1997.

HALL, R. e JONES, C. *The productivity of nations*. **NBER Working Paper**, n. 5812, 1996.

_____. *Why do some countries produce so much more output per worker than others?* **Quarterly Journal of Economics**, v. 114, n. 1, p. 83-116, 1999.

HIGGINS, S. S.. **Fundamentos Teóricos do Capital Social**. Chapecó: Argos, 2005.

HOFF, D. N. A história importa: proposta de estrutura analítica para o estudo de path-dependence. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 7-30, jun. 2011.

HUME, D. **Tratado da natureza humana**. São Paulo: Unesp, 2000 [1739].

IUVARO, F. **O papel das instituições informais no desenvolvimento de projetos de geração de renda em comunidades indígenas em Mato Grosso do Sul**. 2012. 131 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2012.

KAGEYAMA, Ângela A. **Desenvolvimento rural**: conceitos e aplicação ao caso brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

LOMNITZ,, A. L. **Redes Sociais, Cultura e Poder**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2009

LUKIC, M. R.; TOMAZINI, C. As ideias também importam: a abordagem cognitiva de políticas públicas no Brasil. In: LUKIC, M. R.; TOMAZINI, C. (Orgs.). **As ideias também importam**: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil. Curitiba: Juruá, 2013. p. 7-21.

MANZINI, E. J. Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em educação. **Revista Percursos**, Maringá, v. 4, n. 2 , p. 149- 171. 2012

MIELITZ NETO, C. G. A.; MELO. L. M de; MAIA, C. M. **Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa de Aquisição de Alimentos**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>>. Acesso em 10 nov. 2013.

_____. **Programa Nacional de Alimentação escolar**. Disponível em:

<<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas//alimentacaoescolar>>. Acesso em 10 nov. 2013.

_____. **Programa Nacional do Crédito Fundiário**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/sra/programas/credito>>. Acesso em 10 nov. 2013.

_____. **Programa Nacional do Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>>. Acesso em 10 nov. 2013.

MIOR, Luiz Carlos. A “agricultura familiar” e o “rural não-agrícola” como estratégias de desenvolvimento rural: algumas controvérsias do debate. In: *ANNALS OF WORLD CONGRESS OF RURAL SOCIOLOGY*, 2000, Rio de Janeiro. *Annals of world congress of rural sociology, 2000*.

MONTEIRO, R. C. Novas ruralidades e políticas públicas: proposições para um debate. In: FROELICH, J. M.; DIESEL, V. (Orgs.). **Desenvolvimento rural: tendências e debates contemporâneos**. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2009. p. 159-177.

MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 7ed. Paris: PUF, 2008.

NADEL, S. *Lineamenti di antropologia sociale*. Bari: Laterza, 1974

NAVARRO, Z. “Nunca cruzaremos este rio” – a estranha associação entre o poder do atraso, a história lenta e a “sociologia militante”, e o ocaso da reforma agrária no Brasil. **Revista do Desenvolvimento Regional (REDES)**, Santa Cruz do Sul, v.13, n. 2, p. 5-51, mai-ago. 2008.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, S. P et al. **Capacidade de pagamento dos beneficiários do Banco da Terra na região Sul do Brasil**. Estudos de Reordenamento Agrário, n. 1. Brasília: MDA, 2006.

OLIVEIRA, A. M. A contra-reforma agrária do banco mundial e os camponeses no Ceará. 2005. 379 p. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

OSTI, G. *Gli innovatori della periferia, la figura sociale dell’innovatore nell’agricoltura di Montagna*. Torino: Reverdito Edizioni, 1991

PEREIRA, J. M. M. **O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro**. Teoria, luta política e balanço de resultados. 2004. 282 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

_____. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. 2009. 382 p. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), 2009.

_____. Avaliação do projeto Cédula da Terra (1997-2002). **Revista Estudos Avançados**, v.26, n.75, São Paulo, mai-ago. 2012.

PEREIRA, J.M.M.; SAUER, S. A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. **Revista Sociedade e Estado**, v. 26, nº. 3, set-dez.2011.

Plano de negócios da unidade de produção associativa familiar da Associação da Cooperativa da Agricultura Familiar da Fazenda Paz (ACAPAZ). Maxaranguape, Rio Grande do Norte: CTA, 2008.

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. Brasília: NEAD/MDA, 2003.

PLOEG, J, D. V. D. **Camponeses e impérios alimentares**: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Trad. Rita Pereira. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. 1996. Tradução de Luís Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

RALLET, A. Economia da proximidade: em direção a um balanço. **Cadernos IPPUR**, v. 15, n. 2, p. 81–101. 2002.

RESENDE, M; MENDONÇA, M. L. A contra-reforma agrária no Brasil. In Mônica Martins (Org.) **O Banco Mundial e a terra**: ofensiva e resistência na América Latina, Ásia e África. São Paulo, Viramundo, 2004.

ROSSET, P. O bom, o mau e o feio: a política fundiária do Banco Mundial. In Mônica Martins (Org.) **O Banco Mundial e a terra**: ofensiva e resistência na América Latina, Ásia e África. São Paulo, Viramundo, 2004.

RUTHERFORD, M. “*Institutional Economics: Then and Now*”. **Journal of Economic Perspectives**, v. 15, n. 3, p. 173-194, summer. 2001.

SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?. **Sociedade e Estado**, Brasília. v.22, n.3, set-dez., p.715-751. 2007.

_____. Reforma agrária no Brasil: considerações sobre os debates atuais. **Revista Estudos sociedade e agricultura**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 151-184. 2008.

SAUER, S. A terra por uma cédula: estudo sobre a “reforma agrária de mercado”. In: Mônica Martins (Org.) **O Banco Mundial e a terra**: ofensiva e resistência na América Latina, Ásia e África. São Paulo, Viramundo, 2004.

SCHNEIDER, S. A pluriatividade e o desenvolvimento rural brasileiro. **Cadernos do CEAM**, Brasília, v. 5, n. 17, p. 23-42. 2005.

_____. **A pluriatividade na agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

_____. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, jul-set. 2010.

SCHULTZ, T. W. *Transforming traditional agriculture*. New haven: yale University Press, 1964.

Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social. **Programa Desenvolvimento Solidário**. Disponível em: http://www.prodesenvolvimento.rn.gov.br/portal_beneficiario/. Acesso em 11 nov. 2011.

SOUZA, R. P.; SOUZA, M. S. O debate brasileiro sobre a pluriatividade: implicações sobre o desenvolvimento rural e as políticas públicas. In: XLVI CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 2008, Rio Branco. **Anais do XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Rio Branco, 1998. p. 1-21.

STÉDILE, J.P. **A Questão Agrária no Brasil**: Programas de Reforma Agrária: 1946-2003. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

SUREL, Y. *Approches cognitives*. BOUSSAGET, L; JACQOUT, S.; RAVINET, P. (Dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Press de Sciences Po, 2004. p. 80.

VEIGA, J. E. da et al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Série textos para discussão, n. 1. Brasília: MDA/NEAD, 2001.

VEIGA, J. E. da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

_____. Desenvolvimento rural: o Brasil precisa de um projeto. In: XXXVI CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 1998, Poços de Caldas. **Anais do XXXVI Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Poços de Caldas, 1998. p.153-186.

_____. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 101-119. 2001.

VILPOUX, O. F.; OLIVEIRA, E. J. Instituições informais e governanças em arranjos produtivos locais. **Revista de Economia contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 85-111, jan-abr. 2010.

WILLIAMSON, O. *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996

WISKERKE, J. S. C.; PLOEG, J. D. *seeds of transition: essays na novelty production, niches and regimes in agriculture*. Assen: Royal van Gorcum, 2004.

WOLF, E. R. **Antropologia e Poder**: Contribuições de E. R. Wolf. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.