

## **DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO RURAL BRASILEIRO: DEBATE PARADIGMÁTICO ENTRE AGRONEGÓCIO E CAMPESINATO**

**Lorena Izá Pereira**

Estudante do curso de Graduação em Geografia - FCT/UNESP - Campus de Presidente Prudente  
Bolsista de Apoio Técnico do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
(CNPq).

[lorena.izap@gmail.com](mailto:lorena.izap@gmail.com)

### **INTRODUÇÃO**

Este artigo é fruto de um trabalho inicialmente publicado no VI Simpósio sobre Reforma Agrária e Questões Rurais, realizado no município de Araraquara em maio de 2014<sup>1</sup>. O principal objetivo deste artigo é realizar uma leitura paradigmática do desenvolvimento territorial rural no Brasil. Para o alcance de tal objetivo debateremos os conceitos de território, conflitualidade, disputa territorial, campesinato e agronegócio. Para a leitura partimos de dois paradigmas fundamentais, pois esses constroem leituras distintas sobre o desenvolvimento territorial no campo: o Paradigma do Capitalismo Agrário (PCA) e o Paradigma da Questão Agrária (PQA).

O espaço rural é amplo e complexo, com muitas dinâmicas, elementos e sujeitos, abarcando também uma série de processos. No limiar da década de 1970 ocorre a entrada do capital estrangeiro no campo brasileiro, o que resulta no acirramento da disputa territorial entre campesinato e agronegócio que, de acordo com Gonçalves (2011), pode ocorrer de duas formas: quando a territorialização de um resulta na desterritorialização do outro ou quando se intenta controlar o acesso e forma de uso aos territórios. O capital realiza a incorporação da territorialidade do agronegócio em território camponês, que é uma das faces da disputa territorial entre esses dois territórios, constituindo uma faceta da monopolização do território pelo capital monopolista. Quando ocorre esta incorporação configura-se uma contradição, como aborda Gonçalves (2011), pois o campesinato conquistou a terra através da luta contra o capital e foi incorporado ao agronegócio.

Com a ascensão e intensificação do agronegócio, o espaço rural ganhou maior enfoque e interesse. Com esta mudança acentua-se ainda mais a concentração de terras, elemento que é marcante no Brasil, ao mesmo tempo em que torna a situação de populações rurais precárias, uma vez que são reprimidas e as políticas públicas tornam-se mais ineficazes e beneficiam, na maioria das vezes, o agronegócio.

Ao tratar sobre o desenvolvimento, também é relevante a discussão do tipo de desenvolvimento que está sendo promovido e quais são os alvos/beneficiários de tal política pública que visa o desenvolvimento. Neste ponto destacamos a relevância do debate paradigmático, que ocorre em duas vertentes: Paradigma do Capitalismo Agrário e Paradigma da

---

<sup>1</sup> Página eletrônica oficial do VI Simpósio de Reforma Agrária e Questões Rurais. Araraquara, 28 a 31 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.uniara.com.br/nupedor/programacao.php>>. Acesso em: 19 mai. 2014.

NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. Disponível em [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

Questão Agrária. Ambos os paradigmas são importantes para o debate de desenvolvimento territorial rural uma vez que cada um propõe e elabora políticas públicas e ações que visam o desenvolvimento de distintas formas, ou seja, o desenvolvimento promovido pelos diferentes paradigmas não são os mesmos, cada qual possui uma intencionalidade diferente. Lembrando que os beneficiários de cada política pública variam de acordo com o paradigma abordado.

Para este artigo, primeiramente trabalharemos os conceitos que julgamos como essenciais para a abordagem territorial: território, conflitualidade, disputa e desenvolvimento territorial, procurando sempre realizar uma conexão e debate entre estes. Posteriormente nos dedicaremos ao debate sobre os paradigmas, procurando especificar mais sobre estes e evidenciar como influenciam no desenvolvimento territorial rural e no desenvolvimento de políticas públicas. Por fim, abordaremos as políticas públicas atuantes no rural brasileiro e também políticas que visam a promoção do agronegócio, tais como subsídios a plantação de cana-de-açúcar e demais *commodities*, procurando evidenciar quais os impactos destas políticas públicas no rural brasileiro e qual o desenvolvimento promovido por estas.

## **CONCEITOS BÁSICOS PARA A ABORDAGEM TERRITORIAL**

Elencamos como conceitos e processos básicos para a abordagem do desenvolvimento territorial os seguintes: território, conflitualidade, disputa e desenvolvimento territorial. São essenciais, pois não podemos discutir desenvolvimento territorial sem antes abordarmos estes. Destacamos que tais conceitos são concomitantes, ou seja, ocorrem ao mesmo tempo e possuem múltiplas dimensões, assim não devem ser trabalhados separadamente. É interessante também evidenciarmos que o desenvolvimento caminha além desses conceitos, assim surgem novos elementos e conceitos de acordo com a realidade estudada e o seu movimento.

Iniciaremos pelo conceito de território. O território é mais do que um espaço físico, é um espaço político por excelência. Segundo Fernandes (2010), os territórios também são espaços multidimensionais (social, cultural, político, econômico e ambiental) onde há a manifestação de relações e ideias, que podem transformar e até mesmo produzir o território. Segundo Raffestin (1993), o território é produzido pelas relações de poder. Tal conceito é central no campo das ciências sociais e na Geografia é um conceito base de extrema importância para os geógrafos, que sofreu alterações e diversas interpretações ao longo do tempo. O conceito de território foi introduzido na ciência geográfica por Friedrich Ratzel em sua obra *Antropogeografia* (1882). A respeito desta obra, Guidi (1995) explicita a definição de território defendida por Ratzel:

Desta forma o território significa uma determinada porção do espaço habitada por homens que possuem e compartilham características semelhantes e que controlam este espaço através da presença do Estado. Se esta análise estiver correta, podemos afirmar então que, pelo menos no sentido de um objeto de estudo, tal concepção de Território possui uma característica bastante moderna aproximando-se do que se conhece hoje em geografia como Formação Sócio-Espacial. Para Ratzel os limites do território podem ser físicos, as águas para as ilhas, ou ainda montanhas, selvas, pântanos, etc. Mas podem também serem

limites políticos determinados única e exclusivamente por relações sociais: economia, etnia, guerras, etc. (p. 56).

A partir da citação afirmamos que o conceito de território possui diversas interpretações (cada pesquisador tem a sua interpretação a partir de determinados pressupostos teórico-político-ideológicos) e apresenta uma evolução de acordo com o movimento da realidade. Deste modo o território não como uma fronteira física, mas sim a partir de “relações de poder, de domínio e controle político - as relações de poder”. (FERNANDES, 2010, p. 27).

O conceito de território pode significar o espaço físico em diversas escalas: desde o espaço geográfico de uma nação, de uma região, de um estado, de uma microrregião, de um município, de um bairro, de uma rua, de uma propriedade e de partes de uma moradia. Esse é seu sentido absoluto, objetivo, concreto, material e localizado. O conceito de território pode significar também espaços sociais em suas diversas dimensões: culturais, políticas, econômicas, histórica, ou seja, as relações sociais em sua complexidade, espacialidade e temporalidade. Inclusive no plano das ideias, da construção de conhecimentos e suas diferentes leituras das realidades, do sentido e do significado, das divergências e convergências, do diálogo e do conflito. Esse é seu sentido relacional, subjetivo, abstrato, representável e indeterminado. Portanto, temos territórios em movimento. (FERNANDES, 2010, p. 41-42)

Fernandes (2009, p.197) também defende que o território possui três tipologias, que explicitam a diversidade do território, que produzem a multiterritorialidade e “contribuem com a leitura das disputas territoriais e seus processos de conflitualidades”. A saber, tais tipos são: **1)** território como o espaço de governança, neste caso seria o território dos Estados, municípios, ou seja, das esferas de poder jurídico-político; **2)** as frações territoriais, neste ponto o campesinato seria uma fração territorial e o agronegócio outra, representando territórios fixos e móveis, a propriedade privada e coletiva também estão inclusas na segunda tipologia; **3)** o território relacional, resultado das conflitualidades entre as frações de territórios, entre o território do agronegócio e do campesinato. Gonçalves (2011) afirma que a terceira tipologia do conceito de território é uma representação das formas de uso do primeiro e segundo território. Esta discussão é crucial para o desenvolvimento deste artigo, uma vez que se torna evidente a presença da conflitualidade e disputa territorial, pois o agronegócio e campesinato formam territórios distintos, logo, os modelos de desenvolvimento, que serão abordados adiante, promovidos por estes são diferentes. O assentamento é um território formado pelo campesinato a partir da luta pela terra.

Diante disso nos deparamos com a conflitualidade. A conflitualidade está presente na nossa sociedade e é interpretada por muitos de forma equivocada. Segundo Fernandes (2010, p. 2), “há a compreensão dominante de que o conflito prejudica o desenvolvimento”. Quando confrontamos desenvolvimento e conflito torna-se visível que o conflito agrário e o desenvolvimento são processos inerentes da contradição estrutural do capital e que ocorrem concomitantemente.

A vastidão da questão agrária alcança o campo e a cidade, atinge todas as instituições e abarca todas as dimensões do desenvolvimento. A questão agrária é composta da contradição e do paradoxo, que revelam sua complexidade. A

contradição está na estrutura do sistema capitalista e o paradoxo no movimento da questão agrária. E é este o seu caráter mais importante, porque manifesta *conflitualidade e desenvolvimento* através de relações sociais distintas, que constroem territórios diferentes em confronto permanente. Do reconhecimento dessas diferenças compreendemos melhor a *conflitualidade* que promovem o *desenvolvimento* do Brasil. A *conflitualidade* é inerente ao processo de formação do capitalismo e do campesinato. Ela acontece por causa da contradição criada pela destruição, criação e recriação simultâneas dessas relações sociais. A *conflitualidade* é inerente ao processo de formação do capitalismo e do campesinato por causa do paradoxo gerado pela contradição estrutural. (FERNANDES, 2010, p. 06, grifo do autor)

A conflitualidade não está presente apenas na questão agrária, mas sim em toda a sociedade, promovendo o desenvolvimento. Estes dois substantivos foram, por muito tempo, tratados separadamente, um negando a existência do outro. Isso, como já colocamos, produz um erro e dificulta a compreensão da questão agrária. A sociedade, mídia, grandes transnacionais do agronegócio e até mesmo o Estado, tratam o capitalismo como se apenas este trouxesse o desenvolvimento e abordam a luta pela terra como promotora do conflito e do atraso, como se fosse algo restrito ao passado, como expõe Fernandes (2010, p. 07): “de um lado, a apologia ao agronegócio, de outro a criminalização da luta pela terra, enquanto, de fato, ambos produzem conflitualidade e desenvolvimento”.

*A conflitualidade e o desenvolvimento* acontecem simultâneos e consequentemente, promovendo a transformação de territórios, modificando paisagens, criando comunidades, empresas, municípios, mudando sistemas agrários e bases técnicas, complementando mercados, refazendo costumes e culturas, reinventando modos de vida, reeditando permanentemente o mapa da geografia agrária, reelaborado por diferentes modelos de desenvolvimento. (FERNANDES, 2010, p. 06).

A conflitualidade é fruto do enfrentamento e da disputa das classes. O capital expropria e exclui e o campesinato ocupa a terra. O capital gera a conflitualidade através do seu processo de territorialização, destruindo o campesinato e ao mesmo tempo o recria, o exclui, o subordina, concentrando a terra, aumentando as desigualdades, ou seja, intensificando cada vez mais os paradoxos. O campesinato, ao territorializar-se, também gera a conflitualidade, destruindo e recriando o capital, promovendo a diminuição de desigualdades e a desconcentração da terra. Essa conflitualidade, como aponta Fernandes (2010), promove modelos distintos de desenvolvimento. A conflitualidade pode gerar disputas territoriais entre agronegócio e camponês, que são produzidas diante a resistência do camponês frente ao avanço do capitalismo no campo.

Diante o exposto até aqui, a disputa territorial é a disputa entre as diferentes tipologias de território, que são efetivadas através de relações sociais, de produção e de ideologias distintas. De acordo com Gonçalves (2011), a terra no Brasil está em constante disputa entre o capital, através do agronegócio, e o campesinato, o que produz um território em disputa, cada qual com a sua concepção de desenvolvimento a partir dos paradigmas analisados neste artigo.

## DEBATE PARADIGMÁTICO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Os paradigmas são abordados como visões de mundo que possuem interesses e ideologias. Fernandes (2013) considera os paradigmas como expressões e representações da materialidade e da imaterialidade. Indo mais além, são construções mentais e contribuem para a elaboração de leituras sobre o campo brasileiro, desde universidades, governo, empresas e movimentos sociais e socioterritoriais.

Consideramos a existência de dois paradigmas para o debate do campo brasileiro: o Paradigma da Questão Agrária, que entende que os problemas agrários fazem parte da estrutura do capitalismo; e o Paradigma do Capitalismo Agrário, onde as desigualdades são um problema conjuntural e que pode ser superado.

O Paradigma da Questão Agrária está presente nas discussões acadêmicas desde a obra de Kautsky, no ano de 1899, intitulada “Questão Agrária”. Para este paradigma a questão agrária é algo estrutural do capitalismo e só pode ser superada com o fim deste sistema. A luta de classes e superação do capitalismo são marcas do PQA, o camponês resiste na terra, que é o seu território. O camponês ocupa e luta pelo seu direito de acesso a terra, de estar na terra, é uma luta por território, pelo território de moradia, pelo território de reprodução da família, por sua história.

O Paradigma do Capitalismo Agrário, por sua vez, é mais recente e adquiriu maior força nos anos de 1990, com a publicação do livro de Ricardo Abramovay no ano de 1992, intitulado “Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão”, apresentando uma visão completamente distinta do Paradigma da Questão Agrária. Para o autor, a questão agrária no Brasil é algo conjuntural e pode ser superado com a integração do camponês ao mercado, ou melhor, com a integração do agricultor familiar<sup>2</sup> ao mercado. Entende que os conflitos no campo são uma barreira ao desenvolvimento da agricultura capitalista. Esse paradigma utiliza o conceito de agricultor familiar ao invés de camponês, defendendo que “por não ser um agricultor profissional, é asfiziado pelo desenvolvimento do capitalismo e então, para sobreviver, ele precisa se converter em agricultor familiar” (FERNANDES, 2010, p. 15).

Deste modo, de acordo com o Paradigma do Capitalismo Agrário, o camponês vai “evoluir” e se transformar em agricultor familiar. Este, por sua vez, é uma profissão e não uma classe ou um modo de vida, como no PQA. Como aborda Pereira (2004), a agricultura familiar é promovida como o viés para o desenvolvimento das famílias agricultoras. Neste Paradigma, assim como no PCA, há duas tendências: do agricultor familiar e do agronegócio. Gonçalves (2011, p. 83) afirma que o “complexo do agronegócio constitui um modelo de desenvolvimento estritamente

---

<sup>2</sup> A diferença entre agricultor familiar e camponês é enorme, pois se trata de questões de concepção de abordagem, de paradigma. Segundo Lamarche (1993), toda a exploração camponesa é familiar, no entanto nem todas as explorações familiares são camponesas. Distinguir o camponês do agricultor familiar pode criar certo preconceito. Assim, não é a renda, o uso de técnicas ou o nível de integração que determina a diferenciação entre camponês e agricultor familiar, o que determina essa distinção é o uso de um paradigma, é questão de método, de separar o agricultor familiar do camponês ou trata-los como mesmo sujeito. Para Abramovay (1992), o camponês “evolui” para tornar-se um agricultor familiar e esta “evolução” ocorre com a integração do camponês ao mercado. Segundo Fernandes (2013), a dicotomia entre estes dois conceitos, abordando o agricultor como moderno e o camponês como atrasado, ainda possui forte presença no debate acadêmico e social.

econômico controlado por corporações transnacionais, que trabalham com um ou mais *commodities* e atuam em vários outros setores da economia”.

O agronegócio, que cada vez está mais intenso na sociedade atual, é outra expressão do Paradigma do Capitalismo Agrário, agindo em variadas faces, assumindo o discurso de promovedor do desenvolvimento. Destacamos que cada Paradigma possui um discurso de desenvolvimento. Neste ponto, trataremos dos modelos de desenvolvimentos propostos pelos dois Paradigmas. Os Paradigmas constroem leituras distintas sobre o desenvolvimento territorial no campo. Muitos conflitos territoriais entre indígenas, quilombolas, camponeses e agronegócio representam o enfrentamento entre os diferentes modelos de desenvolvimento. Muitas vezes, o Paradigma do Capitalismo Agrário impõe modelos de desenvolvimento para o campo brasileiro, esta imposição gera, quase sempre, conflitos. Os projetos de desenvolvimento territorial que enfocam o campo não consideram os conflitos, isso pode gerar o fracasso, uma vez que ignoram um dos principais movimentos do desenvolvimento: os conflitos sociais (FERNANDES, 2010).

Muitos compreendem que apenas o Paradigma Capitalismo Agrário elabora projetos que promovem o desenvolvimento no campo, o desenvolvimento da agricultura, do agricultor familiar e, até mesmo, das relações de trabalho. Isso ocorre por diversos fatores, desde a influência da mídia e até mesmo porque o governo brasileiro, em todas as suas escalas de atuação, está tomado por indivíduos que caminham pelo viés do Capitalismo Agrário, até porque, quem está no poder, no centro das decisões e de elaboração de projetos e políticas públicas são os próprios latifundiários, conhecidos como ruralistas, que defendem o agronegócio, a entrada do capital no campo<sup>3</sup>.

O agronegócio seria então uma construção do Capitalismo Agrário para mudar a imagem concentradora e de exploração do latifúndio improdutivo e, logo, seria disponível para a reforma agrária uma imagem modernizada e avançada. Tal imagem pode ter alterada, mas o que mudou foi apenas a exclusão. No latifúndio a exclusão é dada pela improdutividade e no agronegócio tal exclusão é proporcionada pela produtividade intensiva. Ou seja, buscam através de diversos modos esconder o que faz parte da lógica do capitalismo: a concentração e exploração. . A imagem que o agronegócio deseja passar para a sociedade é de gerador de riquezas para o país, sinônimo de “combustível da economia e exportação brasileira”. Assim, o agronegócio é mais perverso que o latifúndio, uma vez que concentra terra, tecnologia e políticas de desenvolvimento.

O agronegócio também transmite a imagem de único produtor de alimentos, como se estivesse garantindo a segurança alimentar do Brasil, quando na realidade produz *commodities* agrícolas destinadas à exportação. Com esse falso discurso, o agronegócio tem acesso a grande parte de políticas públicas voltadas para o campo.

<sup>3</sup> Segundo Martins (1995, p. 177), “já não há como separar o que o próprio capitalismo unificou: a terra e o capital; já não há como fazer para que a luta pela terra não seja uma luta contra o capital, contra a expropriação e a exploração que estão na sua essência”.

A apologia ao agronegócio, realizada pela mídia, pelas empresas e pelo Estado, é uma forma de criar uma espécie de blindagem desse modelo, procurando estabilizar sua conflitualidade. O agronegócio procura representar a imagem da produtividade, da geração de riqueza para o país. Desse modo, aparece como espaço produtivo por excelência, cuja supremacia não pode ser ameaçada pela ocupação de terra. Se o território do latifúndio pode ser desapropriado para a implantação de projetos de reforma agrária, o território do agronegócio apresenta-se como sagrado, que não pode ser violado. *O agronegócio é um novo tipo de latifúndio e ainda mais amplo, agora não concentra e apenas domina a terra, mas também a tecnologia de produção e as políticas de desenvolvimento.* A fundação do agronegócio expandiu a conflitualidade, ampliando o controle sobre o território e as relações sócias, agudizando as injustiças sociais (FERNANDES, 2010, p. 38, grifo nosso).

Essas mesmas pessoas que vangloriam o Paradigma do Capitalismo Agrário pelo fato de pensarem que apenas este Paradigma possa promover o desenvolvimento são as mesmas que criticam os camponeses e movimentos socioterritoriais que lutam pelo acesso a terra e pelo seu modelo de desenvolvimento pelo viés do Paradigma da Questão Agrária. Estas pessoas julgam os camponeses como atrasados e arcaicos. No entanto, as lutas camponesas também promovem o desenvolvimento territorial, através da luta pela terra, das ocupações, manifestações e outras formas de resistência. Basta mencionar os assentamentos rurais, resultado do conflito que promove o desenvolvimento. Logo, o conflito promove sim o desenvolvimento. Neste caso, os paradigmas trabalhados contribuem para a produção de distintos modelos de desenvolvimento territorial.

O termo desenvolvimento territorial é recente na sociedade contemporânea. O adjetivo local foi substituído pelo territorial no final da década de 1990, tornando-se cada vez mais amplo e complexo. Sobre o termo, Ferreira (2009) argumenta:

Desenvolvimento territorial apareceu no léxico dos planejadores locais há relativamente poucos anos. Para muitos desenvolvimento territorial é um novo nome para as iniciativas de desenvolvimento local que se difundiram nos anos 90; para outros, nos quais nos incluímos, o desenvolvimento territorial traz novidades que o distinguem do desenvolvimento local. [...] Qualquer tentativa de definição positiva do conceito de desenvolvimento está condenada ao fracasso. Definir desenvolvimento como um “ato planejado de mudança” tem pouca utilidade, devido à grande abrangência da definição. (p. 01-02)

O desenvolvimento territorial é mais amplo que o setorial, pois visa o desenvolvimento de um território com mais de um setor presente. Mais do que uma mera área física que comporta as relações sociais, o território possui um tecido social, é uma organização complexa: “um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico” (ABRAMOVAY, 2001, p. 01).

Cada paradigma citado acima promove modelos de desenvolvimento territoriais distintos, variando de acordo com suas premissas. Ao abordar desenvolvimento territorial e a questão paradigmática voltamos ao debate da conflitualidade, até porque não podemos mencionar um conceito sem abordar o outro, estão inter-relacionados. Tanto o Paradigma do Capitalismo Agrário

quanto o Paradigma da Questão Agrária produz conflitualidades. Porém, a conflitualidade produzida pelo capitalismo é distinta da conflitualidade produzida pelo campesinato e essas conflitualidades geram modelos diferentes de desenvolvimento.

A conflitualidade gerada pelo capital em seu processo de territorialização, destrói e recria o campesinato, excluindo-o, subordinando-o, concentrando terra, aumentando as desigualdades. A conflitualidade gerada pelo campesinato em seu processo de territorialização destrói e recria o capital, ressocializando-se em sua formação autônoma, diminuindo as desigualdades, desconcentrando terra. Essa conflitualidade promove modelos distintos de desenvolvimento. (FERNANDES, 2010, p. 8)

O modelo de desenvolvimento defendido pelo Paradigma Capitalismo Agrário se expressa através de políticas públicas que visam a integração do agricultor ao mercado, como se a submissão deste ao capital fosse a melhor maneira de resolver os problemas presentes no campo brasileiro, através do discurso de modernização e de inovação. Pesquisadores brasileiros, responsáveis pela elaboração de políticas públicas deste paradigma a serviço do governo brasileiro, buscam em estudos e experiências realizadas, sobretudo na Europa, a defesa da mecanização e modernização da agricultura brasileira, muitas vezes desenvolvendo projetos não considerando a realidade brasileira, “importando” políticas públicas. Também promovem políticas públicas que beneficiam grandes empresas transnacionais do agronegócio. Deste modo, o Paradigma Capitalismo Agrário promove a ideia de que apenas o seu modelo de desenvolvimento é viável para o Brasil, como se fosse uma inovação. O agronegócio procura cooptar a agricultura camponesa através da incorporação desta ao mercado.

O modelo de desenvolvimento proposto pelo Paradigma da Questão Agrária considera todas as especificidades do rural brasileiro, inclusive todos os conflitos existentes no campo. Suas políticas caminham no sentido de fortalecimento do campesinato, baseado na agroecologia, na soberania alimentar, na reforma agrária, etc. Considera a ocupação de terra como a mais eficaz maneira de acesso a terra, pois ela caminha contra a lógica do agronegócio.

A luta pela terra, pela reforma agrária e de formação da agricultura camponesa são políticas desse modelo. Quem ganha com a distensão da questão agrária é toda a sociedade, por causa da diminuição das desigualdades, do desenvolvimento regional e fortalecimento da democracia. A história ensina que na *conflitualidade* da questão agrária não existem tréguas perene nem rendição total, há transigência e intolerância (FERNANDES, 2010, p. 10, grifo do autor).

Segundo Pereira (2004),

No Brasil, difundiu-se a ideologia da agricultura familiar, sobretudo no governo de FHC e hoje no governo Lula, através de políticas públicas que endossam o paradigma de que a categoria camponesa foi aniquilada pelo capital e que a agricultura familiar é a categoria capaz de produzir para o mercado dentro do modelo neoliberal. Mas, *na verdade o camponês representa um empecilho para o mercado, uma vez que traz consigo os ideais da luta pela terra e a busca da construção de uma sociedade diferente* (PEREIRA, 2004, p. 2, grifo nosso).

No entanto, é um equívoco pensar que apenas o Paradigma do Capitalismo Agrário ou o Paradigma da Questão Agrária promovem o desenvolvimento. Na realidade, ambos apresentam problemas e contribuições. O Paradigma do Capitalismo Agrário privilegia o agronegócio e o latifúndio, promovendo a concentração de terra e de renda. Já o Paradigma da Questão Agrária mantém seu foco no camponês, no qual o campo é o seu território, e que foi expropriado pelo capital.. Como Fernandes (2010) aponta, o Paradigma do Capitalismo Agrário e o Paradigma da Questão Agrária são modelos de análise do desenvolvimento na agricultura. O Paradigma do Capitalismo Agrário também trouxe suas contribuições, sobretudo na compreensão da questão agrária ao dar enfoque ao peso da participação familiar na agricultura. No contexto atual, a maioria das políticas públicas a nível federal que visam o desenvolvimento territorial rural, provém do Paradigma do Capitalismo Agrário. O governo brasileiro, em geral, se apropriou deste paradigma para o desenvolvimento de políticas.

## **DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

O desenvolvimento territorial adquiriu força no contexto global a partir da década de 1980 e, também, é um tanto quanto recente no Brasil<sup>4</sup>, tendo como marco a Constituição Federal de 1988, em que propõe uma intervenção no meio rural através de um discurso desenvolvimentista (GERALDI, 2012), em um momento em que as políticas setoriais estavam desgastadas.

Esta concepção de desenvolvimento vem atrelada a noção de território, objetivando valorizar outros aspectos além do econômico, já que a sobrevivência num sistema econômico competitivo pode acarretar um processo seletivo de consequências maiores e mais drásticas para aqueles que não trazem intrinsecamente a racionalidade capitalista. Uma porção representativa da sociedade rural brasileira, talvez composta, na sua maioria, pelos marginalizados e esquecidos do rural, ainda possa manter viva uma racionalidade camponesa, na qual a lógica de suas estratégias de sobrevivência esteja mais relacionada com a reprodução social do que com a reprodução econômica. (FIALHO; WAQUI, 2008, p. 141-142)

Fernandes (2010) ressalta que ao abordar o desenvolvimento territorial nos deparamos com dois fatos consideráveis: o real interesse de instituições e governos de promoverem o desenvolvimento territorial e a abordagem *fashionista*, uma vez que é um “conceito da moda”. Também, segundo o mesmo autor, as instituições que promovem ou auxiliam nas políticas de desenvolvimento territorial podem ter o interesse no controle do território. Um exemplo são as instituições multilaterais que investem para a promoção de estudos e pesquisas para o desenvolvimento territorial rural.

A preocupação das instituições com o desenvolvimento territorial é importante, sem dúvida. Todavia, essa preocupação tem um sentido pouco explicitado, que é o controle político do debate público para a construção de teorias, métodos,

---

<sup>4</sup> As políticas e experiências de desenvolvimento territorial implantadas pela União Europeia são os maiores modelos para as políticas públicas que buscam a promoção do desenvolvimento territorial no Brasil. A crítica muitas vezes é que tais políticas são “importadas” para o Brasil sem considerar a realidade brasileira.

metodologias e ideologias que visam o controle territorial. A geografia política do debate amplo que está acontecendo hoje, em toda a América Latina, revela uma “monocultura institucional”, ou seja, a construção das referências teóricas para as definições de desenvolvimento territorial tem como ponto de partida e de chegada o pensamento consensual. Este pensamento é uma construção ideológica fantástica que obscurantiza a sua forma real que é o pensamento ofensivo. Por pensamento consensual estamos nos referindo ao pensamento que lê a realidade sem considerar suas contradições produtoras de conflitualidade. É um pensamento de cunho neoliberal que tem invadido muitos espaços e organizações populares, principalmente por meio das organizações não governamentais. Constroem cenários e procuram convencer os movimentos populares e as comunidades rurais que devem procurar o desenvolvimento sustentável sem criar oposições. Outro trabalho intenso dessas ONGs é a integração - subalterna - completa das comunidades ao mercado. O pensamento consensual procura convencer que o desenvolvimento territorial tem o mercado como essência. Essas ações revelam seu caráter de pensamento ofensivo, estruturado para desconstruir os pensamentos oponentes e projetar modelos e padrões de comportamento e de visão de mundo. É uma espécie de política de despolitização, ao propor a autonomia dentro dos marcos do pensamento neoliberal e da obediência às regras capitalistas do mercado. (FERNANDES, 2010, p. 40-41)

Ainda de acordo com Fernandes (2010), as instituições promovem o desenvolvimento territorial buscando o controle político, partindo da sua visão de mundo e procurando alcançar seus interesses, como expresso anteriormente ao abordarmos nos modelos de desenvolvimento promovidos pelo Paradigma do Capitalismo Agrário e Paradigma da Questão Agrária. Destacamos que o desenvolvimento territorial promovido por governos e instituições, na maioria das vezes, pouco contribui para a compreensão do território, o que leva a falha do planejamento.

O conceito de desenvolvimento territorial que não contem a possibilidade de questionamento, de oposição e conflito, de diferenciação e ruptura, de soberanias; que não reconhece que a construção das decisões coletivas dos sujeitos dos territórios levará aos processos de distintos modelos de desenvolvimento territorial, na verdade é um *conceito-fashion* (FERNANDES, 2010, p. 41, grifo nosso).

Fernandes (2010, p. 43) também nos apresenta uma crítica ao mencionar que a “visão essencialmente integradora não contempla os processos de desintegração, ou seja, de desterritorialização”.

O desenvolvimento territorial rural - DTR acontece por meio de um processo geográfico denominado TDR - territorialização - desterritorialização - reterritorialização caracterizando uma multiterritorialidade, onde se observa os processos integralizadores que também são excludores e ressocializadores. (FERNANDES, 2010, p. 43)

Tais políticas públicas desenvolvidas no Brasil com o enfoque na promoção do desenvolvimento territorial rural não consideram a contradição e as conflitualidades. Afirmamos que a realidade é complexa e contraditória, logo, esta abordagem de desenvolvimento territorial não será eficaz, pois não caminha de acordo com o movimento da realidade. Atualmente o desenvolvimento territorial rural no Brasil, em âmbito federal, é promovido pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Esta, por

sua vez, está dividida em dois departamentos: Departamento de Organização e Gestão do Território e Departamento de Apoio à Inclusão Produtiva nos Territórios. O primeiro possui cinco áreas de atuação, sendo: educação e cultura, formação de agentes, diversidade e cidadania, gênero e, por fim, populações tradicionais e povos indígenas. O segundo departamento conta com duas coordenações: Apoio a Negócios e Comércio Territorial e Apoio ao Associativismo e Cooperativismo<sup>5</sup>. Uma das políticas públicas deste Ministério é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), responsável por financiar projetos individuais e coletivos na geração de renda aos agricultores familiares e assentados de reforma agrária.

O acesso ao Pronaf inicia-se na discussão da família sobre a necessidade do crédito, seja ele para o custeio da safra ou atividade agroindustrial, seja para o investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários. Após a decisão do que financiar, a família deve procurar o sindicato rural ou a empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), como a Emater, para obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que será emitida segundo a renda anual e as atividades exploradas, direcionando o agricultor para as linhas específicas de crédito a que tem direito. Para os beneficiários da reforma agrária e do crédito fundiário, o agricultor deve procurar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) ou a Unidade Técnica Estadual (UTE). O agricultor deve estar com o CPF regularizado e livre de dívidas. As condições de acesso ao Crédito Pronaf, formas de pagamento e taxas de juros correspondentes a cada linha são definidas, anualmente, a cada Plano Safra da Agricultura Familiar, divulgado entre os meses de junho e julho (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2014).

Outros exemplos de programas promovidos a nível federal que visam o desenvolvimento territorial rural são: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)<sup>6</sup>, que foi criado em 2003 e procura atuar na garantia da segurança alimentar e redução da pobreza ao mesmo tempo em que promove o fortalecimento da agricultura familiar<sup>7</sup> e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que segue a lei nº 11.947/2009, onde determina a utilização que 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com destino a alimentação escolar sejam utilizados para a aquisição de produtos da agricultura familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária<sup>8</sup>. Neste caso há a integração entre alimentação escolar, segurança alimentar e fortalecimento da agricultura familiar.

O desenvolvimento territorial também é promovido pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), através de programas como Territórios da Cidadania, lançado em 2008 e com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Tal

<sup>5</sup> Informações disponíveis na página eletrônica oficial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Disponível em: <[www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)>. Acesso em: 02 mai. 2014.

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>>. Acesso em: 03 mai. 2014.

<sup>7</sup> O governo federal afirma que tal programa visa o fortalecimento da agricultura familiar, mas também se aplica ao campesinato. Segundo o Programa tem acesso a esta agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais comunidades tradicionais ou empreendimentos familiares rurais.

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/alimentacaoescolar>>. Acesso em: 03 mai. 2014.

desenvolvimento seria alcançado a partir da integração entre organização sustentável da produção, saúde, saneamento e acesso à água, educação, cultura, infraestrutura e ações fundiárias. Um ponto que merece destaque neste programa é a integração entre as esferas de governo federal, estadual e municipal. Destacamos que o (MDA) também possui ações destinadas ao programa Territórios da Cidadania<sup>9</sup>.

Com estes programas promovidos em escala federal, muitas vezes com a articulação e apoio das demais esferas de poder, percebe-se que as políticas de desenvolvimento territorial rural são desenvolvidas em um âmbito muito mais amplo, considerando a segurança alimentar, o fortalecimento da agricultura familiar e até mesmo a garantia de uma melhor alimentação escolar. Destacamos que outras políticas públicas não citadas neste artigo e que não possuem um enfoque territorial podem também promover tal desenvolvimento. Isto caracteriza e nos mostra a complexidade do desenvolvimento territorial e que sua promoção necessita ser ampla e com diversas frentes e escalas de atuação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O espaço rural está presente em diversos debates. Na realidade, a discussão do campo e da questão agrária está presente em nossa sociedade há séculos, sendo recriado de modo constante com visões de mundo distintas. Atualmente, dois paradigmas servem como opção interpretativa para apreender o espaço rural, os quais concebem o desenvolvimento de formas diferentes, seja tratando a questão agrária como algo conjuntural ou como estrutural.

Tais paradigmas circundam as políticas públicas de desenvolvimento territorial destinadas ao espaço rural no Brasil. Segundo Fernandes (2010), ambos os paradigmas disputam os espaços políticos, desenvolvendo-se a conflitualidade, que é algo essencial para o desenvolvimento e faz parte deste processo. Defendemos o Paradigma da Questão Agrária, mas, ao mesmo tempo, reconhecemos que o Paradigma do Capitalismo Agrário também trouxe contribuições, como o destaque a agricultura familiar na produção, sobretudo, na produção de alimentos. No entanto, tal paradigma produz uma visão dicotômica entre agricultura familiar e camponesa, criando uma relação de subalternidade do camponês.

Por sua vez, o Paradigma da Questão Agrária, de acordo com Fernandes (2010, p. 53), “não tem conseguido teorizar a respeito do desenvolvimento da economia camponesa frente ao mercado como território do capital”. No entanto, este paradigma se apresenta de modo mais eficaz no quesito de desenvolvimento territorial considerando as conflitualidades presentes na realidade e no espaço rural.

Referente às políticas públicas de desenvolvimento territorial rural, observamos que são recentes no Brasil, complexas e de extrema importância. As políticas de desenvolvimento

---

<sup>9</sup> Informações disponíveis na página eletrônica oficial do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/desenvolvimentoterritorial/territorios-da-cidadania-1>>. Acesso em: 02 mai. 2014.

territorial, com o enfoque no rural, possuem grande importância para o desenvolvimento da nação, como também para a melhoria das condições de vida dos beneficiários, no entanto, cabe analisarmos como tais políticas estão sendo promovidas e se realmente seus objetivos são alcançados.

Cada paradigma tem uma concepção distinta de desenvolvimento territorial e propõe políticas públicas distintas. O governo brasileiro em nível federal visa a promoção de tais políticas de enfoque territorial, buscando sempre a articulação de diversas esferas. Tais políticas são de extrema relevância para a população rural, no entanto, apresentam problemas e dificuldades. A maioria das políticas territoriais atuais é promovida pelo Paradigma do Capitalismo Agrário, através da integração total com o mercado, o que também promove a dicotomia entre agricultor familiar e camponês, que é uma concepção que se altera de acordo com o paradigma defendido. Muitas críticas caminham no sentido de não considerarem as conflitualidades, que também promovem o desenvolvimento. Outro ponto que merece destaque é o agronegócio, que é visto como o desenvolvedor e promotor de riquezas, contudo, promove a desigualdade, o aumento da concentração fundiária e a violência no campo.

Diante desta breve exposição, devemos repensar o tipo de desenvolvimento territorial promovido e quem são realmente os verdadeiros beneficiários. Temos sempre que atentar as particularidades e conflitualidades da realidade rural brasileira, que está em constante movimento. É necessário acompanhar o movimento da realidade para a promoção de políticas públicas atinja os seus objetivos, promovendo o desenvolvimento territorial na sua multidimensionalidade, no qual todos os sujeitos sejam beneficiados.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Ruralidade e desenvolvimento territorial. **Gazeta Mercantil**. Publicado em: 15 abr. 2001. Disponível em: <[http://www.fea.usp.br/feaecon/media/fck/File/Ruralidade\\_e\\_desenvolvimento.pdf](http://www.fea.usp.br/feaecon/media/fck/File/Ruralidade_e_desenvolvimento.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2014.

FABRINI, João Edmilson. O projeto do MST de desenvolvimento territorial dos assentamentos e campesinato. **Terra Livre**, v. 18, n. 19, p. 75-94, jul./dez. 2002.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. SPOSITO, Eliseu Savério; SANT'ANNA NETO, João Lima (Org.). **Uma Geografia em Movimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 505-560.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a tipologia de territórios. SAQUET, Marco Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (Org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 197-215.

FERNANDES, Bernardo Mançano; WELCH, Clifford Andrew; GONÇALVES, Elienai Constantino. **Land Governance in Brazil: a geo-historical review of land governance in Brazil**. Roma: International Land Coalition, 2012, 61 p.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico**. Presidente Prudente, 2013. 329 f. Tese

(livre-docência) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

FERREIRA, José. Do desenvolvimento local ao desenvolvimento territorial. In: XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária (ENGA), 19, 2009, São Paulo. Anais do **XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária (ENGA)**. São Paulo: XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária (ENGA), 2009, p. 1-21.

FIALHO, Marco Antônio Verardi; WAQUIL, Paulo Dabdad. Desenvolvimento rural: concepções e referências para a proposição de políticas públicas de desenvolvimento nos territórios rurais. **Revista de Extensão Rural/UFMS**, n. 15, jan./jun. 2008, p. 129-165.

GERALDI, Juliana. Análise conceitual da política de territórios rurais: o desenvolvimento territorial rural no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 39, jan./dez. 2012, p. 155-184.

GONÇALVES, Elienai Constantino. **Disputa territorial entre o movimento camponês e o agronegócio canavieiro em Teodoro Sampaio - SP**. Presidente Prudente, 2011. 160f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

GUIDI, Eduardo Zons. **Considerações acerca dos comentadores das obras de Friedrich Ratzel e Paul Vidal de La Blache**. Florianópolis, 1995. 62f. Dissertação de mestrado (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MARTINS, José de Souza. **Camponeses e Política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1995.

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)**. Disponível em: <[www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)>. Acesso em: 01 mai. 2014.

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS)**. Disponível em: <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>. Acesso em: 01 mai. 2014.

PEREIRA, Lisanil da Conceição Patrocínio. A questão agrária e o campesinato. In: XVII Encontro Nacional de Geografia Agrária (ENGA), 17, 2004, Gramado. Anais do **XVII Encontro Nacional de Geografia Agrária (ENGA)**. Gramado: XVII Encontro Nacional de Geografia Agrária (ENGA), 2004, p. 01-10.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.