

ANNA CLÁUDIA CAMPOS E SANTOS

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CIDADANIA NO MEIO RURAL BRASILEIRO
PÓS-88: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CAMPO DISCURSIVO EM TORNO DO
PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA
FAMILIAR (PRONAF)**

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2017

ANNA CLÁUDIA CAMPOS E SANTOS

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CIDADANIA NO MEIO RURAL BRASILEIRO
PÓS-88: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CAMPO DISCURSIVO EM TORNO DO
PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA
FAMILIAR (PRONAF)**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2017

T

S237i
2017

Santos, Anna Cláudia Campos e, 1991-

A institucionalização da cidadania no meio rural brasileiro pós-88 : uma análise a partir do campo discursivo em torno do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) / Anna Cláudia Campos e Santos. – Viçosa, MG, 2017.

xiv, 169f : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Orientador: Rennan Lanna Martins Mafra.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.155-169.

1. População rural. 2. Desenvolvimento rural. 3. Cidadania. 4. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Brasil). I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Economia Rural. Programa de Pós-graduação em Extensão Rural. II. Título.

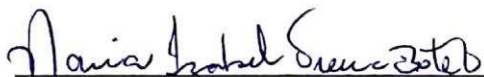
CDD 22 ed. 307.72

ANNA CLÁUDIA CAMPOS E SANTOS

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CIDADANIA NO MEIO RURAL
BRASILEIRO PÓS-88: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CAMPO
DISCURSIVO EM TORNO DO PROGRAMA NACIONAL DE
FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa, como
parte das exigências do Programa de
Pós-Graduação em Extensão
Rural, para obtenção do título de
Magister Scientiae.

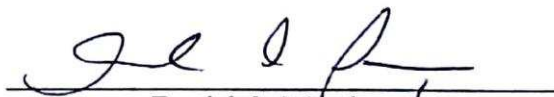
APROVADA: 28 de junho de 2017.



Maria Izabel Vieira Botelho



Daniela Leandro Rezende



Daniel de Mendonça



Rennan Lanna Martins Mafra
(Orientador)

“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota”.

(Madre Teresa de Calcutá)

Para os sujeitos rurais, que lutam, dia pós dia,
para permanecerem no meio rural.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é, para mim, uma constante na vida. Por isso, a todos que vou agradecer aqui, já o fiz em algum momento destes dois anos e meio de caminhada, e, ainda que me torne repetitiva, eu preciso fazê-lo, porque este trabalho foi fruto de muito esforço e ajuda diários.

Assim, agradeço primeiramente à minha família: minha mãe Maria Amália, meu pai Wagner e meu irmão Thiago. A vocês agradeço as palavras na tentativa de amenizar a saudade, e o conforto com que sempre me deram nas inúmeras ligações.

Ao meu orientador Rennan (Rennan!!!!!!). Que se tornou uma pessoa que não tenho palavras para agradecer. Ensinando, ensinamos, aprendendo, aprendemos. Nosso diálogo aberto, leve, sincero. Orientações sempre cheias de vida, de preocupações, de mil ideias e muita reflexão teórica. As “fritações” traduzidas em mensagens de texto, independente da hora e do lugar, deram certo! E claro, para além das orientações acadêmicas... aquelas teóricas, metodológicas e gramaticais. Agradeço por ter sido quase um pai. Orientações que ultrapassaram esta dissertação, orientações que foram para a vida. Estes quatro anos trabalhando juntos, só me fizeram crescer ainda mais como pessoa e pesquisadora. Serei eternamente grata por ter tido a oportunidade de tê-lo como orientador, por me aceitar nas minhas dificuldades e teimosias teóricas e metódicas, e, sobretudo, por me incentivar vida afora!

Agradeço aos professores que durante toda minha trajetória acadêmica se fizeram presente. Em especial, à Ana, Sheila e Marcelo pelos abraços apertados e pela preocupação. Aos professores da minha banca, Izabel pela doçura, sempre disposta a dialogar, sempre acessível, me conquistou em 2013 nas primeiras discussões do Meios. À Daniela, minha primeira referência acadêmica, que em 2009, na maior paciência do mundo me ouviu tantas vezes; pela força do destino está hoje em minha banca, acho que isso é um sinal hahahahaha... E ao professor Daniel, que se tornou uma referência para mim quando foi preciso mergulhar na teoria do discurso e tentar compreendê-la da melhor forma possível.

Agradeço a todos os amigos. Todos. Em especial à minha irmã de orientação Julia que se tornou uma amiga, uma amiga meio mãe meio irmã, sempre preocupada e irradiando luz e calma. Companheira na luta diária de reflexões, análises e escrita dessa dissertação. Agradeço para além das diferenças, agradeço por estar sempre comigo, Jujuba! Aos amigos da vida, do mestrado, da salinha, de Viçosa, de Pará, de todos os lugares possíveis que de alguma forma me fortaleceram e me apoiaram neste processo. Amigos são para vida e foi em

vocês que me apoiaram para construir e finalizar este mestrado da melhor forma possível. Sou muito, muito grata!

Agradeço também aos funcionários do DER, em especial Miriam e Oto, que nas conversas informais, risadas e brincadeiras, fizeram desse processo, um processo mais leve (e sorridente). Aos funcionários da CCS, em especial Rosely e Seu Jorginho, com quem pude compartilhar esse momento de crescimento e transformação.

À pós em Extensão Rural, que me abriu possibilidades de reflexão sobre a extensão rural e sobre as ciências sociais para se repensar o mundo rural brasileiro.

E por fim, a Capes, pelo financiamento desta pesquisa.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- A visão de Sem (2009) e Escobar (2007) sobre a noção de desenvolvimento	71
Figura 2	- Dinâmicas discursivas evidenciadas pela teoria do discurso	91
Figura 3	- O campo da discursividade existente antes da criação do Pronaf	102
Figura 4	- Os anos 1996 e a criação do Pronaf	110
Figura 5	- Os anos 1999 e as transformações em torno do Pronaf	114
Figura 6	- Os anos 2000 e as transformações em torno do Pronaf	121
Figura 7	- Os anos 2003-2006 e as transformações em torno do Pronaf	131
Figura 8	- Os anos 2006-2013 e as transformações em torno do Pronaf	144
Figura 9	- Ausências e silenciamentos em torno to Pronaf	156
Figura 10	- Alimentação recíproca entre o Estado e a Ciência, levando a ausências e silenciamentos do meio rural brasileiro	165

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- Mapeamento da cidadania em modelos sociodemocráticos	38
Quadro 2	- Políticas públicas criadas para o meio rural pós-88	66
Quadro 3	- Principais instrumentos do Pronaf	84
Quadro 4	- Práticas discursivas em torno do Pronaf	94
Quadro 5	- Momentos históricos e principais mudanças do Pronaf	96
Quadro 6	- Divisão das práticas discursivas oficiais do Estado e de estudos científicos por momentos históricos do Pronaf	97
Quadro 7	- A nova divisão das políticas públicas para o meio rural	142

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

Ater	–	Assistência Técnica e Extensão Rural.
CAPOIB	–	Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil.
CEBs	–	Comunidades Eclesiais de Base.
Contag	–	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura.
CMDRS	–	Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável.
Copráticas	–	Comunicação, Democracia e Práticas Sociais.
Dater	–	Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural.
DNTR/CUT	–	Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT.
FAO	–	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação.
FHC	–	Fernando Henrique Cardoso.
Incra	–	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
MAB	–	Movimento dos Atingidos por Barragens.
MONAPE	–	Movimento Nacional dos Pescadores.
MDA	–	Ministério do Desenvolvimento Agrário.
MST	–	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.
MDA	–	Ministério do Desenvolvimento Agrário.
PAA	–	Programa de Aquisição de Alimentos.
PNAE	–	Programa Nacional de Alimentação Escolar.
PMDRS	–	Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.
Pnater	–	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.
Pronacampo	–	Programa Nacional de Educação do Campo.
Pronaf	–	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.
Pronatec	–	Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego.
SDT	–	Secretaria de Desenvolvimento Territorial.
SIPAF	–	Selo de Identificação da Agricultura Familiar.
UFF	–	Universidade Federal Fluminense.
Unicamp	–	Universidade de Campinas.

RESUMO

SANTOS, Anna Cláudia Campos, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, junho de 2017. **A institucionalização da cidadania no meio rural brasileiro pós-88: uma análise a partir do campo discursivo em torno do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).** Orientador: Rennan Lanna Martins Mafra.

Buscou-se com esta dissertação realizar uma discussão acerca da institucionalização da cidadania no meio rural brasileiro, a partir da Constituição de 1988. Assim, este estudo teve como objetivo principal investigar quais respostas institucionalizadas foram dadas pelo Estado em relação às demandas postas por ampliação e fortalecimento da cidadania no meio rural brasileiro pós-88. Para tal, investiu-se da teoria do discurso de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015) enquanto possibilidade teórico-metodológica para se compreender como se deu a construção do discurso de operacionalização do Estado em torno da cidadania nos contextos rurais do país, a partir da aposta do Estado no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Deste modo, a metodologia foi composta por uma abordagem baseada no paradigma indiciário, a partir da busca por indícios que possibilitaram a realização de uma reconstrução histórica e discursiva da política pública aqui escolhida. Tais indícios foram coletados a partir de procedimentos metodológicos documentais, constituídos por um corpus empírico formado por documentos oficiais do Estado, bem como por estudos científicos desenvolvidos sobre o programa. Como principal instrumento metodológico foi utilizada a teoria do discurso, que tomou as práticas discursivas em torno do Pronaf e buscou evidenciar um contexto de disputas e de criação de novos lugares e não-lugares aos sujeitos envolvidos nas dinâmicas Estado-Sociedade, tendo como referência a cidadania, categoria analítica central desta dissertação. A partir da identificação do processo de criação de políticas públicas para o meio rural foi possível perceber uma estreita relação entre as noções de desenvolvimento rural e cidadania, estabelecendo-se, a partir de 1988, uma relação de equivalência entre estas duas noções. Assim, por meio das categorias delineadas pela teoria do discurso, a análise identificou que a construção de um discurso hegemônico se deu a partir de várias articulações criadas em torno de noções como agricultura familiar, crédito agrícola, e, sobretudo, desenvolvimento rural. Porém, a partir de 2006, nota-se uma fissura no discurso do Estado em torno do Pronaf, por meio do reconhecimento de que o discurso do desenvolvimento rural se torna incapaz de gerar cidadania, levando assim a uma reformulação do discurso do programa, como também, a uma nova reconfiguração das políticas públicas para o meio rural. As conclusões apontam que a fissura em torno do discurso criado pelo programa se deu por meio de uma desconsideração de demandas

historicamente colocadas pelo meio rural brasileiro, levando a silenciamentos, a ausências e à falta de reconhecimento de inúmeras especificidades de sujeitos que vivenciam o meio rural. As considerações finais apontam para uma análise para além do programa aqui investigado, identificando que a resposta dada pelo Estado à operacionalização da cidadania no meio rural pós-88, a partir do Pronaf, se deu pela formação de um discurso pautado por noções simplistas de cidadania, resposta esta que se estende a todas as políticas públicas, para o meio rural brasileiro, ligadas a essa categoria analítica.

ABSTRACT

SANTOS, Anna Cláudia Campos, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, June, 2017. **The institutionalization of citizenship in Brazilian rural areas post-88: an analysis from the discursive field around the National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF).** Advisor: Rennan Lanna Martins Mafra.

This dissertation sought to conduct a discussion about the institutionalization of citizenship in Brazilian rural areas, starting with the Constitution of 1988. Thus, the main objective of this study was to investigate which institutionalized responses were given by State in relation to the demands placed by the expansion and strengthening of the citizenship in Brazilian rural areas post-88. For that, the discourse theory of Ernesto Laclau and Chantal Mouffe was invested as a theoretical-methodological possibility to understand how the construction of the discourse of State operationalization around the citizenship in rural contexts of the country was made, starting from of the State's commitment to the National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf). Thus, the methodology was composed by an approach based on the indiciary paradigm, based on the search for signs that enabled the realization of a historical and discursive reconstruction of public policy chosen here. Such signs was collected from documental methodological procedures, consisting of an empirical corpus formed by official State documents, as well as scientific studies developed on the program. As the main methodological instrument, discourse theory was used, which took the discursive practices around Pronaf and sought to highlight a context of disputes and creation of new places and non-places to the subjects involved in the State-Society dynamics, with reference to citizenship, central analytical category of this dissertation. According to the identification of the process of creation of public policies for the rural environment it was possible to perceive a close relation between the notions of rural development and citizenship, establishing, from 1988, a relation of equivalence between these two notions. Thus, through the categories delineated by discourse theory, the analysis identified that the construction of a hegemonic discourse took place from several articulations created around notions such as family agriculture, agricultural credit, and, mainly, rural development. However, since 2006, there is a fissure in the State discourse around Pronaf, through the recognition that the rural development discourse becomes incapable of generating citizenship, thus leading to a reformulation of the discourse of the program, as well as a new reconfiguration of public policies for rural areas. The conclusions point out that the fissure surrounding the discourse created by the program came about through a disregard of demands historically placed by

Brazilian rural environment, leading to silences, absences and lack of recognition of innumerable specificities of rural subjects. The final considerations point to an analysis beyond the program investigated here, identifying that the response given by the State to the operationalization of citizenship in rural post-88, from Pronaf, came about by the formation of a discourse based on simplistic notions of citizenship, a response that extends to all public policies for the Brazilian rural areas linked to this analytical category.

SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO	15
1.1	Escolhas conceituais	18
1.2	Abordagem metodológica, recorte empírico e procedimentos metodológicos	21
1.3	Organização da dissertação	23
2	SENTIDOS DE CIDADANIA – LOCALIZAÇÃO DA NOÇÃO EM ABORDAGENS TEÓRICAS E EM FORMAS DE OPERACIONALIZAÇÃO PELOS ESTADOS CONTEMPORÂNEOS	26
2.1	A cidadania no campo teórico: apresentação de algumas abordagens	27
2.1.1	Teoria naturalista: o bem viver em comunidade	27
2.1.2	Teoria liberal: a importância dos direitos individuais	29
2.1.3	Teoria republicana: soberania do povo e a aceitação da pluralidade	31
2.1.4	Teoria deliberativa: aperfeiçoamento e justiça nas decisões públicas	33
2.1.5	Teoria do reconhecimento: o reconhecimento das diferenças	35
2.1.6	Teoria Pós-estruturalista: a luta pelo poder	36
2.1.7	A cidadania em modelos democráticos	38
2.2	A operacionalização da cidadania nos Estados contemporâneos	40
2.2.1	Marshall e sua visão de cidadania	41
2.2.2	Constituições, Instituições e a garantia dos direitos fundamentais	43
2.2.3	O Estado de Bem Estar social: a busca pelo aperfeiçoamento da cidadania ..	46
2.3	Conclusões	51
3	CIDADANIA NO MEIO RURAL PÓS-88 – CAUSALIDADES COM DISCURSOS SOBRE DESENVOLVIMENTO	53
3.1	Tematização de conceitos e pesquisas	54
3.2	O meio rural na Constituição de 1988	57
3.3	O desenvolvimento rural e o discurso criado pelo Estado	60
3.4	Breve descrição das políticas criadas pós-88 para o meio rural	64
3.5	Apontamentos sobre a noção de desenvolvimento: reflexões sobre a relação de causalidade com a cidadania encontrada nas políticas públicas para o meio rural	68
4	A CONSTRUÇÃO DE UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA PARA A COMPREENSÃO DO CAMPO DISCURSIVO EM TORNO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CIDADANIA NO MEIO RURAL BRASILEIRO PÓS-88	74
4.1	A teoria do discurso: práticas discursivas e a construção de um lugar ...	75
4.1.1	Democracia e disputa das diferenças	78
4.1.2	A construção discursiva em torno do poder	80
4.2	Recorte empírico escolhido: porque o Pronaf?	82
4.3	Abordagem metodológica: o paradigma indiciário de Ginzburg	85
4.4	Procedimentos metodológicos: a pesquisa documental junto à pesquisa bibliográfica	87
4.5	Instrumental metodológico: a análise do discurso a partir de Dominique Maingueneau, Ernesto Laclau e Chantal Mouffe	88
4.6	Corpus empírico e construção da análise da institucionalização da cidadania no meio rural a partir do campo discursivo em torno do Pronaf	93

5	O CAMPO DE DISCURSIVIDADE EM TORNO DA CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO PRONAF (1996-2003//2003-2006) – RECONSTRUÇÃO DO PROGRAMA E IDENTIFICAÇÃO DE UMA EQUIVALÊNCIA ENTRE CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO RURAL	99
5.1	1996-2003: criação e estruturação do Pronaf	99
5.1.1	Fins dos anos 80 e início dos anos 90: O momento que antecede a criação do Pronaf	99
5.1.2	Os anos de 1996: a criação do Pronaf	103
5.1.3	Os anos de 1999: a noção de desenvolvimento local e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável	111
5.1.4	Anos 2000: a criação do MDA e a concepção de “novo rural”	115
5.2	2003-2006: aperfeiçoamentos em torno do Pronaf	122
5.2.1	2003-2006: O Governo Lula e as mudanças em torno do Pronaf	122
6	O CAMPO DE DISCURSIVIDADE EM TORNO DAS TRANSFORMAÇÕES DO PRONAF (2006-2013) – IDENTIFICAÇÃO DE NOVAS ARTICULAÇÕES E VERIFICAÇÃO HISTÓRICA DA FISSURA DO DISCURSO DE CRIAÇÃO	135
6.1	2006-2013: a identificação da fissura discursiva em torno Pronaf	135
6.1.1	Os Anos 2006: modificações e apontamentos sobre o Pronaf	135
6.1.2	Identificando a formação da fissura do discurso de cidadania rural criado pelo Estado em torno do Pronaf	139
6.2	Visualizando o Pronaf a partir da teoria do discurso – a compreensão da construção do discurso hegemônico: o desenvolvimento rural como capaz de gerar cidadania	144
6.3	A identificação das demandas historicamente construídas: compreendendo o meio rural pré-88	148
6.4	Apontamentos finais sobre o Pronaf	154
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS - PARA ALÉM DO PRONAF: A CONSTRUÇÃO PELO ESTADO DE UM DISCURSO DE CIDADANIA E O MEIO RURAL BRASILEIRO	157
	REFERÊNCIAS	169

1 APRESENTAÇÃO

Este trabalho possui como horizonte principal uma discussão sobre cidadania e meio rural. De modo mais específico, pretende-se investigar a interação do Estado brasileiro com o meio rural a partir dos cenários sociais da institucionalização da cidadania pós Constituição de 1988. Assim, o objetivo geral do trabalho é entender quais apostas foram feitas pelo Estado brasileiro para a institucionalização da cidadania em um contexto de redemocratização do país, em que o meio rural passa, nesse sentido, a ser um espaço de universalização de direitos e de vivência social democrática.

O processo de redemocratização ocorrido a partir de 1988 traz consigo a descentralização das ações políticas, levando a uma municipalização dos recursos, e assim, a uma nova configuração na relação entre Estado e sociedade civil, privilegiando o diálogo entre tais esferas. Denominada por alguns estudiosos como Constituição Cidadã (Paim, 2013; Santos, 2010; Vaz et al., 2008), a Carta Magna adquire novos contornos e busca privilegiar aspectos da cidadania tanto no meio urbano quanto no meio rural e, para isso, abre margem para a institucionalização de mecanismos de proximidade na decisão das políticas, com vistas a estimular processos mais democráticos de atendimento às diversas demandas sociais.

Assim, no que diz respeito às demandas colocadas no âmbito dos contextos rurais desde a Assembleia Constituinte, inúmeras necessidades historicamente postas (como a política de reforma agrária), bem como demandas contemporâneas no que se refere à ampliação de direitos, passam a ser objetos de um encaminhamento formal ao Estado, instituição esta que se abre, supostamente, à influência de inúmeros e diferentes grupos sociais.

É neste contexto que surge, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), após a reformulação de uma política de crédito agrícola criada nos anos anteriores. O programa recebe R\$600 milhões de recursos em seus primeiros anos e é tido como a primeira política agrícola voltada para a agricultura familiar, sendo apontada, em alguns trabalhos, como responsável por uma virada significativa nas políticas públicas voltadas ao meio rural no Brasil (Abramovay; Veiga, 1999). Além disso, o Pronaf assume as diretrizes da política agrícola, presente na Lei Agrícola de 1991¹, na qual a garantia da cidadania aparece, uma vez que cabe a tais políticas oferecerem aos sujeitos rurais serviços básicos e direitos sociais.

¹ Esta lei será melhor detalhada nos capítulos seguintes.

O interesse em se estudar a cidadania e o meio rural em nossa trajetória acadêmica se deu ainda na graduação em Ciências Sociais na Universidade Federal de Viçosa, quando pudemos participar de dois projetos de pesquisa no âmbito do grupo de pesquisa Copráticas (Comunicação, Democracia e Práticas Sociais): Fortalecimento cívico e aprimoramento da participação de comunidades rurais junto ao CMDRS de Viçosa/MG e Democracia e Desenvolvimento em dinâmica campo-cidade: meios de vida de comunidades rurais junto à política pública de desenvolvimento rural sustentável de Viçosa/MG.

A partir destes dois projetos, pudemos ter maior proximidade com as questões que envolvem o meio rural de Viçosa e região, por meio da problematização de questões que envolvem a formação política de conselheiros, como também a relação dos moradores das comunidades rurais de Viçosa/MG com a política pública de desenvolvimento rural sustentável implementada no município, entendendo o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável como um espaço pautado por demandas e direitos dos sujeitos rurais.

Deste modo, dando continuidade às pesquisadas já realizadas, desenvolvemos nosso trabalho de conclusão de curso em 2014, a partir de uma abordagem deliberativa, por meio da avaliação da participação dos representantes das comunidades rurais do CMDRS, na criação, implementação e avaliação de uma política implementada no município de Viçosa denominada Política de Mecanização Agrícola, já que esta política era a principal pauta das reuniões realizadas no âmbito do Conselho. (SANTOS, 2014). A partir deste estudo, pudemos identificar que, ainda que o CMDRS tenha possibilitado amadurecimento e fortalecimento cívico aos sujeitos rurais representantes das comunidades rurais – na medida em que estes passaram a se envolver mais, participando de modo crescente na implementação e na avaliação da política de Mecanização Agrícola –, não houve a problematização no próprio espaço do CMDRS de como se deu essa participação e de qual tipo de desenvolvimento rural estava sendo pautado nas reuniões realizadas mensalmente (SANTOS; MAFRA, 2016). Assim, ainda que o Conselho seja considerado um espaço de participação e deliberação – já que presenciamos inúmeras demandas por parte dos conselheiros por melhoramento nas áreas de saúde, educação, transporte, entre outras – os encaminhamentos gerados a partir das discussões realizadas no âmbito do CMDRS estavam fortemente relacionados a um tipo de desenvolvimento baseado no mercado, ou seja, identificamos uma falta de encaminhamento de pautas sociais dos sujeitos que moravam nas comunidades rurais, tendo suas demandas abafadas, dando lugar a políticas e ações que se baseavam na estruturação e no melhoramento

da produção dos agricultores familiares das comunidades rurais. A falta destes encaminhamentos levou ao nosso maior incomodo: a noção de cidadania no meio rural não aparecia em nenhum dos debates realizados pelo poder público e pelos representantes de outras instituições vinculadas ao CMDRS.

Neste sentido, após mergulhar na realidade micro de Viçosa-MG e região, sentimos a necessidade de ampliar as perspectivas de análise a partir de um incômodo que se fortaleceu com a finalização das disciplinas realizadas no primeiro ano de mestrado: mantinha-se a ausência da noção de cidadania no meio rural. Os debates teóricos e práticos em torno das políticas públicas para o meio rural não citavam a noção de cidadania, menos ainda, a problematizavam. A partir destas indagações, começamos a ler alguns estudos que buscavam problematizar as políticas para o meio rural para além de aspectos quantitativos, já que, tais aspectos demonstravam conclusões quanto ao resultado produtivo da agricultura, e buscávamos questões relacionadas a demandas sociais dos sujeitos rurais.

Assim, simultaneamente a estas leituras, surgiu uma possível primeira resposta: “O Estado nega a existência de uma cidadania no meio rural”. Mas não, isto não seria possível. Por isso, em meio ao processo de orientação, percebemos que não havia uma negação, e sim, respostas. Mas quais seriam estas respostas dadas pelo Estado? Por isso, a perspectiva macro surgiu como possibilidade de se compreender o porquê da ausência da noção de cidadania vivenciada no âmbito micro. Era preciso encontrar a resposta dada pelo Estado à institucionalização da cidadania no meio rural pós-88. Diante disso, o problema de pesquisa dessa dissertação se delineou a partir da seguinte questão: quais as respostas dadas pelo Estado para a institucionalização da cidadania no meio rural pós-88?

Destarte, o objetivo geral desta dissertação é o de identificar quais as respostas dadas pelo Estado para a institucionalização da cidadania no meio rural pós-88. Para responder a esta questão, elencamos quatro objetivos específicos: (i) identificar as noções de cidadania existentes na teoria democrática contemporânea, bem como suas formas de operacionalização nos Estados contemporâneos; (ii) identificar como se deu a construção de um discurso por parte do Estado de desenvolvimento rural e como esta noção se tornou central junto às políticas públicas voltadas ao meio rural; (iii) examinar a teoria do discurso pensada por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015) enquanto possibilidade para analisar o campo discursivo em torno da operacionalização da cidadania nos contextos rurais; e, por fim, (iv) identificar como se deram os discursos de criação, manutenção e modificação da institucionalização em torno da cidadania no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento

da Agricultura Familiar – escolha esta que será detalhada em seções desta introdução e ao longo do trabalho.

Assim, no que diz respeito à relevância teórica desta dissertação, nosso esforço será o de tencionar noções de cidadania, presentes na teoria democrática contemporânea, na problematização dos contextos rurais. A relevância científica se dá, por sua vez, pelo fato de o Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural (PPGER), em sua linha de pesquisa Comunicação e Processos Cooperativos, buscar investigar a relação entre comunicação, política e democracia nas complexas e pluralistas sociedades contemporâneas, a partir da investigação de fenômenos de comunicação, de interação e de emergência em arranjos sociais e institucionais. Neste sentido, vinculando-se a tal linha, e considerando que o PPGER não se restringe a pensar o meio rural como um espaço voltado apenas para uma dimensão produtiva, esta dissertação expressa sua relevância na medida em que toma os espaços rurais como âmbitos que abrangem um conjunto de formas de vida, de sujeitos e de elementos materiais e simbólicos. Assim, essa dissertação faz coro às preocupações do PPGER ao privilegiar as relações entre instituições e sujeitos no meio rural, problematizando-as em contextos contemporâneos de políticas públicas, nos quais se evidenciam variados conflitos e novos processos relacionais que se dão no meio rural.

Por fim, este estudo justifica-se em um âmbito social no intuito de inspirar que formuladores de políticas públicas para o meio rural sejam capazes de tematizarem aspectos ligados à cidadania, dando voz a um debate que parece não considerar, de modo amplo, a pluralidade que envolve a relação entre cidadania e meio rural. Em outras palavras, a principal contribuição social desta proposta refere-se a questionar se a institucionalização da cidadania no meio rural pós-88 tem sido suficiente para garantir as inúmeras demandas historicamente constituídas por direitos dos sujeitos rurais, nos contextos contemporâneos.

Destarte, após a apresentação de como se deu a construção do problema de pesquisa ora explicado, apresentaremos, a seguir, as principais escolhas conceituais dessa dissertação.

1.1 Escolhas conceituais – Revisão da Literatura

A construção desta dissertação se deu por algumas escolhas conceituais. O primeiro esforço conceitual desenvolvido nesta dissertação dirige-se à noção de cidadania, categoria analítica central desse trabalho. Assim, buscamos mapear como tal noção foi construída por alguns estudiosos da teoria política. Neste sentido, notou-se que a cidadania pode ser

problematizada a partir de noções teóricas e também de contextos de operacionalização. Do ponto de vista conceitual, a cidadania foi identificada desde os contextos da Grécia, a partir da teoria naturalista desenvolvida por Aristóteles (1998), passando pela teoria liberal a partir das visões de John Locke (1994) e Stuart Mill (1980), pela teoria republicana a partir das noções desenvolvidas por Jean-Jacques Rousseau (1999) e, contemporaneamente por Hannah Arendt (2007), pela teoria deliberacionista, em especial por Jurgen Habermas (1997a; 1997b; 1995; 1990), e buscando identificar novos elementos, mobilizamos o trabalho de Axel Honneth (2003), a partir da teoria do reconhecimento, e os autores Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015) por meio de uma visão complexa a partir da teoria pós-estruturalista.

Entretanto, observamos que há uma lacuna epistêmica, não facilmente identificada, que dê conta de revelar aproximações de sentido entre as vertentes conceituais sobre cidadania, no âmbito da teoria democrática, e a conceituação sobre a operacionalização de experiências da cidadania nos Estados contemporâneos. Deste modo, nosso esforço se deu, sobretudo, no sentido de identificar quais mecanismos que operacionalizam a institucionalização da cidadania e em que medida tais mecanismos puderam fazer coro às questões apontadas no campo da teoria (MARSHALL, 1967; DRAIBE, 1993; HESSE, 2009). Foi a partir desta identificação que notamos como a noção de desenvolvimento se encontra fortemente relacionada à noção de cidadania, nos contextos atuais de operacionalização. Assim, buscamos os principais aportes acerca da noção de desenvolvimento, entendendo que visões sobre operacionalização da cidadania lançam mão, em grande medida, da abordagem das capacidades de Amartya Sen (2009) – de modo que tal autor pensa a noção de desenvolvimento a partir de suas interfaces com a noção de cidadania.

Em seguida, nosso esforço conceitual foi o de investigar as questões relacionadas à cidadania no meio rural brasileiro. Assim, realizamos um estado da arte com estudos que discutem a cidadania no meio rural, os quais nos permitiram notar que há uma forte relação, na contemporaneidade, entre a noção de cidadania e a noção de desenvolvimento, levando a uma relação de equivalência entre estas duas noções. No que diz respeito à construção de políticas públicas para o meio rural brasileiro, nota-se que uma há um forte diálogo entre os estudiosos e a formação das agendas, na medida em que os estudos problematizam o meio rural brasileiro, e simultaneamente a isto, influenciam a formação das políticas – a partir de noções que evidenciam como tais políticas são discutidas e pensadas pelos autores brasileiros, ao mesmo tempo em que escolhas realizadas pelas mesmas políticas públicas acabaram por influenciar os estudos destes autores, num processo ininterrupto de retroalimentação. Assim,

nota-se que a noção de desenvolvimento emerge tanto no campo teórico, quanto no campo empírico, já que a concepção de desenvolvimento rural presente nos discursos do Estado dialoga com as noções presentes nos estudos dos pesquisadores brasileiros, sobretudo na construção e na manutenção do Pronaf.

Sendo assim, nosso esforço foi perceber que a partir da constatação de uma equivalência entre cidadania e desenvolvimento rural, seria preciso escolher uma abordagem teórica de cidadania que nos inspirasse também a uma abordagem metodológica, responsável por nos inspirar reflexões sobre esse cenário no âmbito do meio rural brasileiro. Neste sentido, a cidadania para Mouffe (OLIVEIRA; PEREIRA, 2007) é pensada por um modelo agonístico, a partir de concepções que são abordadas em teorias liberais e comunitaristas. Isto porque, para a cientista política, não é possível pensar a cidadania a partir de um bem comum isolado, nem por meio de uma prisão relacionada aos direitos individuais. Assim, a noção de cidadania se dá de modo aberto, como enfatizado no modelo agonístico proposto por Laclau; Mouffe (2015) por meio da democracia radical. Tal concepção é pensada a partir de um ambiente plural radical, nunca universalmente determinado. Logo, o sujeito deve estar inserido na vida política e social e também ter sua individualidade respeitada. Deste modo, a existência e o reconhecimento do sujeito se dão pela identidade, “formada a partir de interesses em comum com uns e contra outros”, de modo que a formação desta identidade perpassa o reconhecimento das diferenças e da existência e manutenção dos direitos civis, políticos e sociais.

Neste sentido, é impossível pensar o indivíduo por si só, dado que a garantia de seus direitos e suas diferenças se dá também a partir da sua participação em comunidade, na formação de sua identidade. Por isso, a cidadania é pensada por Laclau e Mouffe (2015) a partir de aspectos que problematizem a questão do antagonismo e da universalidade, uma vez que o antagonismo é algo que deve ser repensado, na medida em que impossibilita a coexistência e o respeito às diferenças, devendo ser transformado em agonismo, ou seja, em relações entre os sujeitos pautadas entre adversários (e não inimigos) que permitem a existência de particularidades, impedindo a criação de uma universalidade que oprima e impeça a expressão e a construção dos indivíduos em suas identidades. Logo, para compreendermos esse cenário de disputas e de significados que permeiam a noção de cidadania nos contextos democráticos contemporâneos, seria necessário realizar uma escolha, entendendo que tipo de discurso e disputas acontecem em torno da institucionalização da

cidadania, tanto em relação aos significados apresentados pelos estudiosos, quanto em relação aos significados socialmente disponibilizados pelo Estado pós-88.

Assim, nossa escolha se deu pela teoria desenvolvida por autores da democracia radical, que apresentam a cidadania como um elemento de disputa em meio a tantos outros vários elementos nos contextos contemporâneos, mas que deve valorizar os direitos individuais sem desconsiderar a importância da igualdade dos direitos democráticos, ou seja, direitos civis, políticos e sociais, para que as diferenças possam ser de fato, garantidas. Neste sentido, esta teoria se baseia na ideia de discurso como uma espécie de epicentro em torno do qual gravitam noções e tensões, ao mesmo tempo em que estas tensões se acomodam em um contexto de forte contradição produzida pelo mercado e pelo capitalismo. Assim, há o desejo de abertura de horizontes por uma democracia liberal, na qual direitos são colocados a partir de uma perspectiva liberal, e, ao mesmo tempo, uma disputa discursiva por hegemonia é engendrada, em relação a diferenças que se organizam e se expressam. Nesse contexto paradoxal, marcado por uma série de disputas identitárias para muito além da questão do trabalho, perpassando questões de gênero, identidade e direitos em um cenário multicultural, a abordagem da democracia radical se mostrou muito útil como escolha teórica. Esta escolha teórica nos levou também a algumas consequências, sobretudo, no que diz respeito à abordagem metodológica que norteou essa dissertação.

1.2 Abordagem metodológica, recorte empírico e procedimentos metodológicos

De tal sorte, o entendimento da institucionalização da cidadania no meio rural brasileiro pós-88 se deu a partir de uma metodologia da análise de discurso cunhada por Laclau e Mouffe (2015). Por ela, é possível compreender o modo como um discurso vai sendo construído e como ele vai acomodando diferenças em torno de uma bandeira comum. Dessa forma, nossa opção foi pela análise do discurso, detalhada no capítulo 3, a partir de outras bases teóricas que nos possibilitaram um apoio operacional à teoria desenvolvida por Laclau e Mouffe (2015).

Deste modo, a partir da leitura de Dominique Maingueneau (2002; 1998) foi possível reforçar a análise proposta pela teoria do discurso de Laclau e Mouffe (2015), na operacionalização de nossas categorias de análise. Como também a partir da abordagem do paradigma indiciário desenvolvido por Carlo Ginzburg (1989), foi possível enxergar os discursos em torno do Pronaf como indícios, pistas que nos levaram a compreender o campo

de discursividade em torno da cidadania no meio rural como um processo sócio-histórico muito complexo. Assim, levando-se em conta os limites temporais e analíticos do âmbito do Mestrado e, por conseguinte, não sendo viável uma abordagem que considerasse a construção de uma análise a partir de entrevistas ou de narrativas contadas por sujeitos rurais que considerasse a multiplicidade presente nos contextos brasileiros, o paradigma indiciário nos permitiu enxergar, a partir de pistas e da reconstrução de determinados significados e de determinados contextos sociais, como se deu a institucionalização da cidadania no meio rural, por meio da análise dos discursos em torno do Pronaf, discursos os quais são enxergados para muito além de simples documentos.

Por tudo isso, apostamos em uma pesquisa documental e bibliográfica dos discursos, cujo foco se deu em uma análise dos documentos oficiais do Estado (leis, decretos, cartilhas, livros oficiais do MDA) e em uma análise dos estudos acerca do Pronaf, a partir de seu lançamento até o ano de 2013 (dissertações, teses, artigos). Tais materiais encontram-se detalhados no capítulo 3, de modo que os mesmos foram analisados a partir de uma perspectiva que os tomou como práticas discursivas delineadas tanto pelo Estado quanto pela Academia. Nossa coleta de dados se deu por meio do entendimento de que tais documentos são vestígios de um processo de conformação discursivo de aposta do Estado em torno do Pronaf, com vistas à institucionalização da cidadania nos contextos pós-88.

Identificado como a primeira política agrícola criada pelo Estado, tal programa se relaciona com aspectos presentes na lei Agrícola de 1991, baseando-se assim em pressupostos como o de “proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais”, como também, objetivando “eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura” (BRASIL, 1991). Assim, desde sua criação, este programa vem disponibilizando cada vez mais recursos ao seu público-alvo: para se ter uma noção, em meados de 1997/1998 foi disponibilizado R\$1,6 bilhão. A disponibilidade de recursos em 1999/2000 foi de quase R\$3,5 bilhões, e em 2000/2001, aumenta-se para R\$4,13 bilhões. Esse aumento nos investimentos permanece ao longo dos anos, chegando, em meados de 2009/2010, em R\$15 bilhões (BIANCHINI, 2015). Nota-se assim, uma aposta no programa não só pelo discurso em torno do mesmo, como também pelo aumento significativo e constante de investimentos ao longo destes 17 anos estudados nessa dissertação.

Destarte, nosso esforço foi analisar o Pronaf enquanto principal aposta do Estado em torno da cidadania. Assim, buscamos compreender as configurações discursivas que o Pronaf foi assumindo em relação à cidadania, os tipos de significados trazidos por estas configurações discursivas, os tipos de articulações que foram produzidas, permitindo-nos compreender o campo de disputas em torno da noção de cidadania e o campo de operacionalização possível construído em torno do programa, por meio de uma institucionalização provocada pelo Estado.

O detalhamento do período da análise será apresentado no capítulo 3. Contudo, de antemão, podemos aqui anunciar que a análise deste programa se deu a partir de três divisões históricas entre os anos de 1996 até 2013. São elas: 1) 1996-2003: criação e estruturação do Pronaf; 2) 1996-2003: aperfeiçoamentos em torno do Pronaf; 2003-2006; e 3) 2006-2013: identificação da fissura discursiva em torno Pronaf.

1.3 Organização da dissertação

Neste sentido, a partir das escolhas conceituais e dos aportes metodológicos escolhidos, esta dissertação se organiza nos seguintes capítulos. O capítulo 2 é de cunho teórico, no qual buscamos oferecer ao leitor um panorama preliminar da noção de cidadania no âmbito da teoria política, recapitulando noções desde a Grécia até os tempos atuais. Por meio deste panorama construído, buscamos demonstrar de que modo se dá a construção da operacionalização da cidadania nos Estados contemporâneos. Para tanto, utilizamos autores-chave que nos ajudaram a revelar como a noção normativa de direitos (MARSHALL, 1967), de aspectos constitucionais (HESSE, 2009) e de políticas públicas desenhadas a partir da criação do Estado de Bem Estar Social (DRAIBE, 1993) se apresentaram como mecanismos de extrema relevância para se pensar a cidadania e sua operacionalização na contemporaneidade. Foi neste momento em que identificamos como a noção de desenvolvimento se encontra fortemente relacionada às políticas públicas pensadas para a operacionalização da cidadania.

No capítulo 3 buscamos compreender de que modo se dá a construção das políticas públicas para o meio rural brasileiro. A partir de um estado da arte acerca do que tem sido estudado sobre o mundo rural contemporâneo, identificamos uma forte relação entre desenvolvimento rural e cidadania. Nossa principal referência se deu a partir de Sérgio Schneider (2010; 2007) e de sua identificação de uma agenda de políticas que dialoga e é

fortemente influenciada pela noção de desenvolvimento rural e pelos estudiosos do mundo rural, reforçando ainda mais o que foi identificado nos estudos encontrados. Assim, examinamos como se deu esse processo no Brasil, elencando posteriormente o que Grisa e Schneider (2014) denominam como “principais ciclos das políticas para o meio rural”. Posteriormente, buscou-se identificar as principais políticas públicas criadas pelo Estado para o meio rural a partir de 1988. Foi a partir deste capítulo que identificamos a criação de uma equivalência entre as noções de desenvolvimento rural e cidadania fortemente presente no discurso em torno das políticas públicas para o meio rural.

No capítulo 4 descrevemos nossas escolhas metodológicas a partir da divisão da apresentação do nosso recorte empírico: o Pronaf. A abordagem metodológica foi baseada no paradigma indiciário de Ginzburg (1989) e os procedimentos metodológicos identificados a partir da pesquisa documental e da pesquisa bibliográfica. Por último apresentamos os instrumentos metodológicos, a partir do detalhamento da teoria do discurso de Laclau e Mouffe (2015), tomada enquanto possibilidade para pensarmos o discurso em torno da criação do Pronaf como resposta do Estado à demanda por cidadania. Assim, por meio da descrição das formulações trabalhadas por estes estudiosos, identificamos as categorias principais a serem trabalhadas na análise: elemento, momento, articulação, pontos nodais, lógicas de equivalência e da diferença, entre outros, juntamente com as contribuições de Maingueneau (et al., 2008; 2002; 1998) por meio de algumas categorias básicas que nos permitiram maior aprofundamento na análise, tais como: universo discursivo; locutor, alocutário, delocutário. Neste capítulo também é detalhado o corpus empírico, a partir de um quadro-resumo dos discursos oficiais do Estado e de estudos científicos que foram utilizados na análise. Por fim, o fechamento do capítulo se dá na explicação de como será realizada a análise (capítulos 5 e 6) por meio do desenho de um quadro que permita ao leitor identificar o que enxergamos como aspectos no Pronaf que se tornam imprescindíveis para se compreender o campo discursivo da cidadania em torno do programa e, em última análise, do próprio Estado.

No capítulo 5 iniciamos a análise do discurso criado pelo Estado para a institucionalização da cidadania e identificamos sua aposta no Pronaf. Buscou-se examinar a construção de um discurso que se fez de modo hegemônico até meados de 2006. A divisão da análise, neste capítulo, focando nos dois primeiros momentos históricos, permitiu que fosse possível visualizar o processo imediatamente anterior à criação do Pronaf, sua construção e as principais modificações feitas ao longo de seus dez anos de existência.

É no capítulo 6 onde se dá a finalização da análise por meio do recorte dos anos 2006-2013, no qual foi percebido o início de um questionamento dos estudiosos em torno de um discurso que foi hegemônico, identificado no capítulo 5, mas que começa a ser problematizado na sua capacidade de gerar cidadania ao meio rural, levando assim a um reposicionamento discursivo do Estado. A fim de entendermos melhor o porquê desta fissura para além das questões apontadas pelos estudos, foi preciso identificar historicamente as questões da cidadania no meio rural brasileiro no espaço público. Passamos assim, pelo campo de discursividade em torno da cidadania pré-88, tentando identificar a partir de Carvalho (2007) e Oliveira (1997), que tipo de questões existia neste campo e que foram historicamente silenciadas inclusive no cenário pós-88.

Para finalizar esta dissertação, as considerações finais trazem reflexões para além do Pronaf. Assim, foram apontadas algumas questões que nos fazem refletir acerca do discurso criado pelo Estado em torno da cidadania no meio rural. Buscamos pontuar sobre algumas questões que surgiram ao longo da análise e que nos levaram a problematizar o discurso criado pelo Estado para além das políticas públicas de desenvolvimento rural e para agricultura familiar. Tal discurso se faz a partir de algumas identificações, como o que apontamos ser uma espécie de “alimentação recíproca da lógica de equivalência entre desenvolvimento rural e cidadania” entre o Estado e a Academia. Tal discurso traz também consigo inúmeras consequências e contradições, levando à identificação de que os mecanismos criados a partir do discurso do Estado para operacionalização da cidadania nos contextos rurais do Brasil levam a existência de uma cidadania simplificada, acarretando ausências e silenciamentos de demandas históricas, e consequentemente, do reconhecimento das especificidades dos sujeitos rurais.

2 SENTIDOS DE CIDADANIA – LOCALIZAÇÃO DA NOÇÃO EM ABORDAGENS TEÓRICAS E EM FORMAS DE OPERACIONALIZAÇÃO PELOS ESTADOS CONTEMPORÂNEOS

O objetivo aqui proposto é o de buscar quais os sentidos de cidadania existem em algumas abordagens teóricas e em formas de operacionalização pelos Estados contemporâneos. Assim, neste primeiro momento, para conceitualizar cidadania, foi preciso fazer algumas escolhas. Portanto, optou-se por realizar uma espécie de estado da arte sobre o tema. Desta forma, buscamos identificar o que alguns autores desde a antiguidade clássica até a modernidade têm pensado sobre a temática, a partir do que chamamos de modelos sociodemocráticos, modelos que orientam a operacionalidade da cidadania nos contextos democráticos constituídos tanto por relações institucionais (relação com o Estado – do ponto de vista dos aspectos formais) quanto por relações de sociabilidade (quanto na vida social – do ponto de vista dos aspectos informais). O arcabouço jurídico normativo comum a todos esses modelos é a democracia; regime de regulamentação do Estado e de orientação da convivência entre os sujeitos. De modo geral, em meio a esses modelos, a cidadania aparece como a materialização da democracia tanto do ponto de vista das relações institucionais, quanto das relações da vida social. O que será discutido nas próximas linhas são as diferentes matizes que a noção de cidadania recebe em cada modelo, matizes estas que passam a orientar práticas sociais diversas, em âmbitos formais e informais.

Deste modo é possível encontrar nestes modelos três aspectos que possibilitam discutir as diferenciações encontradas acerca da cidadania: motivação, operacionalização (mecanismo e âmbito de exercício) e resultado a ser alcançado. A motivação pode ser entendida como conjunto de aspectos que apontam para um horizonte de valores indicado pela cidadania e o resultado a ser alcançado pode ser compreendido como o conjunto de aspectos práticos que indicam a concretude desses horizontes. O mecanismo pode ser entendido como a reunião dos elementos que operacionalizam práticas cidadãs, com vistas a um resultado a ser alcançado, baseado em uma motivação. E, por fim, os âmbitos de exercício são os espaços físicos e/ou simbólicos, presenciais e/ou constituídos por tecnologias e linguagens, nos quais mecanismos cidadãos ganham existência e possibilitam o exercício de sujeitos, das mais diferentes formas. Tomamos como referência o fato de que estes modelos são concepções heurísticas, que nos auxiliam na interpretação da realidade, porém, com a compreensão de que as realidades são múltiplas, e, à exceção da antiguidade clássica, os contextos recentes podem acolher,

dependendo da relação Estado-cidadão, a orientação combinada de todos os modelos ou de mais de um deles.

Portanto, nosso intuito foi realizar uma descrição, ainda que preliminar, entre autores da teoria naturalista, teoria liberal, teoria republicana, teoria deliberativa, teoria do reconhecimento e teoria pós-estruturalista, buscando identificar o que alguns estudiosos levaram em consideração para pensar a cidadania. Busca-se aqui demonstrar como esta discussão sobre cidadania vem adquirindo novas roupagens e novas implicações, a fim de se aperfeiçoar a sua discussão e abordagens nas sociedades ao longo do tempo. Importante destacar que, quando necessário, buscamos de acordo com Bobbio et al. (1998) uma visão mais geral de tais teorias e, a partir de escolhas conceituais, elencamos alguns autores de cada uma das mesmas. Assim, nossa escolha foi, respectivamente a partir da antiguidade clássica até a modernidade, pelos seguintes autores: Aristóteles, John Locke, Stuart Mill, Jean-Jacques Rousseau, Hannah Arendt, Jürgen Habermas, Axel Honneth, Ernesto Laclau e Chantal Mouffe.

Neste sentido este capítulo se organiza nos seguintes itens: primeiramente será apresentada a cidadania no campo teórico a partir da escolha de algumas abordagens do campo da ciência política, a saber: teoria naturalista, teoria liberal, teoria republicana, teoria deliberativa, teoria do reconhecimento, e teoria pós-estruturalista. Em seguida, a cidadania será pensada em contextos de operacionalização de Estados contemporâneos, na medida em que três abordagens serão apresentadas: Marshall (1967) e sua visão de cidadania e das instituições, Hesse (2009) e sua visão sobre as constituições e Draibe (1993) acerca da criação do Estado de Bem Estar Social, que possibilita a criação de diversas políticas públicas. Por fim, algumas questões serão elencadas para conclusão do capítulo.

2.1 A cidadania no campo teórico: apresentação de algumas abordagens

2.1.1 Teoria naturalista: o bem viver em comunidade

O principal autor da teoria naturalista é o filósofo Aristóteles. Para ele, a cidadania é uma noção que adquire caráter natural, no sentido de que o homem já nasce predisposto à vida social, predisposição esta que se materializa na participação na vida política (LIMA e GÓES, 2015). Neste modelo, a cidadania adquire também caráter de imperfeição, no sentido de que

não tem uma aplicabilidade universal, e sim, características estabelecidas a partir de regimes vigentes em cada local.

Ainda que não enxergue a democracia como o melhor governo², Aristóteles (1998) pensa a cidadania neste modo de governo a partir da definição do conceito de Estado, que nasce a partir do desejo dos homens pela busca do bem-estar, vivenciado no espaço da cidade. A ágora, circunscrita pela cidade, é para o filósofo, o espaço físico em que se faz a comunidade política, uma vez que todos os homens se reúnem para pensar as questões que envolvem a melhor forma de se viver bem. A cidade, para Aristóteles (1998) toma, assim, a forma de uma “comunidade de cidadãos”, que possui caráter naturalmente bom para se viver. (ARISTÓTELES, 1998).

O homem é visto por Aristóteles (1998) como um “animal cívico”, que nasce não só para viver em uma sociedade política. É por meio do dom da palavra e da argumentação, na vida pública, que se constroem possibilidades de o homem buscar, por ele mesmo, sua essência. Deste modo, cidadão é todo homem que (excluindo mulheres e crianças) nascido naturalmente livre, participa da política, um “ser vivo político”, “[...] aquele que [...] é admitido na jurisdição e deliberação” (Aristóteles, 1998), participando, desse modo, do governo e administração da justiça (AMARAL, 2008).

Assim, o Estado (ou sociedade política) deve ser pensado a partir das partes as quais o constituem, porém é visto como anterior a elas, ainda que sua formação só seja possível a partir delas. Sua composição se dá pelos cidadãos e suas famílias, pela geografia que possibilita a construção da cidade e a autoridade política. A relação entre o Estado e a vida social dos homens se dá a partir da sobreposição do primeiro em relação ao segundo, de modo que a realização do homem na vida social se dá, sobretudo, a partir da sua vida pública. Por isso, a existência da vida doméstica e individual só adquire relevância quando é articulada à sociedade política como um todo, ou seja, a vida pública vista como algo belo, bom e desejável, se sobrepõe aos homens, à família e ao mercado.

O exercício da cidadania possibilitava alcançar o que Benjamin Constant (2013) denominou de “liberdades dos antigos”, no qual o todo é visto em sobreposição ao indivíduo, tendo a soberania que se dar a partir do exercício coletivo e direto de todos os indivíduos.

² Para Aristóteles tanto a Democracia, como a Tirania e a Oligarquia são consideradas formas de governo problemáticas, uma vez que são, respectivamente, consideradas como um governo para vantagem dos pobres, para vantagem do monarca e para vantagem dos ricos. É a partir do tratado aristotélico sobre o governo de maioria que o filósofo se coloca para pensar uma forma ideal de governo diante das formas já existentes (BOBBIO et al., 1998).

Estes deviam participar de decisões tomadas, a respeito de guerras, leis, punições e julgamentos. Neste sentido, a vida do indivíduo estava submetida às vigilâncias do corpo social. De modo resumido, pode-se dizer que a liberdade para os antigos se dava em relação “à partilha do poder social entre todos os cidadãos de uma mesma pátria” (CONSTANT, 2013, p. 3).

Neste sentido, pensando a teoria naturalista como inspiradora a um modelo sociodemocrático, é possível compreender que, nesta teoria, a motivação para a cidadania se dá a partir da ideia de bem viver em comunidade; o mecanismo principal da cidadania é a participação política direta na cidade, o âmbito de exercício da cidadania se dá na ágora, espaço destinado para o debate e decisões relativas à vida pública; e o resultado a ser alcançado está relacionado à liberdade dos antigos.

2.1.2 Teoria liberal: a importância dos direitos individuais

Na leitura de estudiosos relacionados à teoria liberal, a cidadania é pensada a partir da garantia de outras formas de liberdade, sobretudo da liberdade individual tomada como a liberdade dos modernos e vista como direito natural do homem. Pensadores como John Locke (1994), considerado pai do liberalismo individual, por exemplo, tomam a propriedade como central para a motivação da cidadania, uma vez que a mesma é vista como direito natural e inalienável do homem, possibilitadora do direito à vida e à liberdade. Assim, o exercício da cidadania se dá, para este filósofo, a partir da criação de um contrato social, que possibilita a passagem do estado de natureza para a sociedade civil ou política. Dessa forma, a partir da formação da sociedade civil, existe a possibilidade da preservação e da consolidação dos direitos, sobretudo a preservação da propriedade (LOCKE, 1994).

O mecanismo de exercício dessa cidadania na teoria liberal se dá pela proteção dos direitos sob o amparo das leis, a partir de um corpo político unitário, em que a relação entre Estado e sociedade se realiza a partir de esferas de representação, como órgãos representativos e instituições formais (BOBBIO et al., 1998). Locke (1994) discute, por exemplo, sobre a submissão do poder executivo ao poder legislativo, e do modo como cabe ao povo o poder sobre todos os demais poderes, enfatizando o fato de o agir de tais poderes representativos não poder, em momento algum, ameaçar ou tirar a propriedade do homem sem o consentimento do mesmo (caso o fizessem, perderiam seu sentido de existência, uma vez que nascem para a garantia de tal).

A questão da representação adquire, assim, caráter importante na teoria liberal, cabendo para alguns autores à discussão sobre a ampliação da participação, bem como do sufrágio universal, como é o caso de John Stuart Mill (MILL, 1980). Mill (1980), considerado o grande defensor do liberalismo e dos ideais democráticos no século XIX, amplia tal discussão na medida em que vê a participação política, bem como as questões relacionadas à coisa pública, como algo que deve pertencer a todos na sociedade, e não apenas a determinadas classes, ou ainda, à grande maioria.

Mill é um estudioso que pensa a representação a partir de todas as classes da sociedade, como também das minorias. Deste modo, Mill (1980) propõe a adoção do sistema proporcional de representação das minorias e a adoção do voto plural, ainda que chame atenção para o peso diferenciado dos votos e a influência das opiniões, estabelecidos de acordo com, chamado por ele de “superioridade intelectual individual”.

Ao apostar na defesa da liberdade, Mill (1980) a toma como algo essencial para o desenvolvimento de toda a humanidade, que permite a expressão do pluralismo e da diversidade – gesto este que produziria um caminho de se chegar à verdade, à auto-reforma da sociedade e ao desenvolvimento social. Sua preocupação se dá então, em pensar mecanismos que possam fazer com que o estado liberal institucionalize uma participação ampliada. Assim, o autor pensa o voto enquanto poder, e, ao estendê-lo às classes mais populares, aposta na possibilidade de que os trabalhadores possam defender seus direitos (BALBACHEVSKY, 2001; MILL, 1980).

Para Mill (1980), as instituições formais e os órgãos representativos possuem caráter utilitarista, na medida em que a eficiência dos mesmos é calculada a partir da variável *felicidade* que deve ser garantida aos cidadãos. Assim, a avaliação dos governos se dá, em última instância, a partir do bem-estar dos indivíduos. (BALBACHEVSKY, 2001).

Portanto, para Locke (1994) e Mill (1980) o exercício da cidadania deve possibilitar a garantia da liberdade dos modernos, na qual o direito individual, tido como extremamente relevante, deve trazer também a garantia dos direitos civis e políticos. Neste sentido, tem-se uma relação entre Estado e sociedade civil baseada na representação materializada pelas instituições formais e órgãos representativos, os quais nascem para a garantia e manutenção dos direitos individuais.

Deste modo, pensando a teoria liberal por meio das noções de John Locke (1994) e John Stuart Mill (1980), como influência na construção de um modelo sociodemocrático, é possível compreender que, no âmbito desta teoria, a motivação para a cidadania se dá a partir

da liberdade individual, e o mecanismo principal da cidadania se dá por meio da participação política facultativa, pela eleição de representantes e na ampliação dos votos pelo sufrágio universal. O âmbito de exercício da cidadania se dá por órgãos representativos e por instituições formais, e o resultado a ser alcançado se relaciona fortemente à liberdade dos modernos, com destaque aos direitos civis e políticos.

2.1.3 Teoria republicana: soberania do povo e a aceitação da pluralidade

A teoria republicana pode ser pensada a partir do que denominamos como sendo a liberdade dos antigos, uma vez que a participação política dos sujeitos é vista como de extrema relevância para se pensar a construção da sociedade e o reconhecimento da pluralidade e da diversidade. Assim, abordaremos aqui dois autores principais: Rousseau (1999) e Arendt (2007), enfatizando que a participação política se torna o principal aspecto da teoria republicana para se pensar a questão da igualdade e dos direitos sociais.

Jean-Jacques Rousseau (1999) pensa, assim como Locke (1994), a construção da cidadania a partir do contrato social. Diverge, porém de Locke (1994), quando a pensa a partir do povo enquanto parte do poder soberano. É por meio do contrato social que há a possibilidade de execução da liberdade civil dos indivíduos (ainda que limitada coletivamente), por meio da participação do povo, e simultaneamente, da formação de um sujeito autônomo, agindo por si mesmo. (NASCIMENTO, 2000). Para Rousseau (1999), o contrato social possibilita que os indivíduos possam se colocar como iguais de modo que a liberdade civil e a propriedade sejam mantidas, ainda que em um sentido diferente do colocado por Locke (1994): liberdade civil e propriedade são garantidas pelo poder soberano do povo, e sem ameaçar o bem-estar geral.

Desse modo, a formação do contrato social se dá pela igualdade entre os sujeitos, a partir da “alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, a toda comunidade” (ROUSSEAU, 1999, p. 21). Assim, a formação de uma vontade geral adquire maior relevância em relação às vontades individuais. Para Rousseau (1999) os associados, indivíduos que se associam para o pacto social, são assim denominados povo, este termo adquire dois sentidos: cidadãos, na medida em que participam na formulação das leis, e súditos, na medida em que devem também obedecê-las. Rousseau (1999) pensa os mais diversos tipos de governo (democracia, monarquia, etc.) a partir do poder soberano do povo,

no qual o governo, todo o corpo administrativo e os representantes devem estar a serviço das necessidades e demandas, em uma espécie de “funcionários do povo”.

O exercício da cidadania se faz, então, por meio da soberania do povo, que se submete à vontade geral, e não ao indivíduo ou a um grupo deles, formando assim o que Rousseau (1999) denomina corpo político. O mecanismo que possibilita o exercício da cidadania é a participação ativa dos sujeitos em esferas formais – na medida em que participam na formulação de leis, e em espaços informais – e na medida em que o cumprimento das mesmas deve acontecer em diversos âmbitos de convivência social.

Hannah Arendt (2007), filósofa republicana, também situa sua discussão a partir da participação direta dos indivíduos na vida pública, porém, enfatiza o fato de que a cidadania deve ser pensada, sobretudo, pela pluralidade e diversidade dos sujeitos. A visibilidade, o aparecimento, a importância de os indivíduos ouvirem e serem ouvidos por todos os demais, bem como a existência da pluralidade humana impedem a anulação das diferenças na construção da sociedade e devem orientar os homens para a construção de uma cidadania no espaço do público.

De modo mais específico, o espaço público se dá a partir da participação ativa dos sujeitos, por meio de estruturas de comunicação pública, baseadas na ação e no discurso, envolvendo a presença de inúmeras visões e perspectivas. Assim, no espaço público os indivíduos convivem uns com os outros – na medida em que estabelecem noções básicas para a convivência comum – e, simultaneamente, reconhecem-se em suas individualidades – situação na qual a singularidade de cada sujeito é considerada. Assim, o espaço público seria, nas palavras da filósofa (ARENDT, 2007, p. 62), “como uma mesa [que] se interpõe entre os que se assentam ao seu redor; [...] como todo intermediário, [e] [...] ao mesmo tempo separa e estabelece uma relação entre os homens”.

A construção da cidadania se dá então a partir da vida pública que possibilita aos indivíduos verem e serem vistos pelos diversos pontos de vista, permitindo que a realidade se construa. Segundo Arendt, o espaço público permite que a realidade se manifeste de maneira digna, levando assim à construção de um mundo comum (ARENDT, 2007; TELLES, 1990).

A perda do espaço público e a não existência de um mundo comum a todos os indivíduos são indícios da prevalência apenas de uma visão e de uma perspectiva na orientação de questões e decisões para todos os indivíduos (ARENDT, 2007; MAGALHÃES, 2009). O fim do espaço público acarreta não só a perda da liberdade, como também a caracterização de um individualismo dos sujeitos, levando ao desinteresse por questões

relacionadas aos demais indivíduos, perdendo-se assim o lugar de possibilidade de se ouvir e ser ouvido.

Para a filósofa, liberdade é uma noção que adquire extrema importância para se pensar a cidadania. Isto porque, para Arendt (2007), a liberdade está relacionada ao direito do indivíduo de poder se expressar, bem como, ser condição básica para que os indivíduos possam colocar seus direitos em pauta. Portanto, a construção da cidadania, para Arendt (2007), se dá a partir de uma perspectiva na qual é essencial ao indivíduo poder ter a liberdade de fala, sendo a partir disso, reconhecido como pertencente a uma comunidade política.

Segundo Arendt (2007), a perda dessa liberdade pública faz com que as diferenças sejam convertidas em critérios políticos ou em normas legais, e os sujeitos passem a ser julgados “não por suas ações e opiniões, mas pelo o que são, em função dos azares da vida, tal como atributos definidores do seu lugar no mundo” (TELES, 1990, p. 40), impedindo não só o exercício de sua liberdade, como também o poder de fala e a busca por seus direitos, essenciais para se pensar a cidadania.

Assim, tanto para Arendt (2007) quanto para Rousseau (1999), a relação entre Estado e sociedade se dá de forma mais estreita, na medida em que a participação dos indivíduos é tida, para tais autores, como algo extremamente relevante: ao reverberar nas esferas formais da sociedade, tal participação influencia no funcionamento e nas decisões das instituições, tanto no que diz respeito à diversidade e à pluralidade, quanto na garantia da liberdade e da igualdade.

Neste sentido, pensando a teoria republicana a partir das visões de Hannah Arendt (2007) e Jean-Jacques Rousseau (1999) como inspiradora a um modelo sociodemocrático, é possível compreender que nesta teoria a motivação para a cidadania se dá a partir da pluralidade e diversidade, como também pela soberania do povo. O mecanismo principal da cidadania é pensado por meio de estruturas de comunicação pública e de participação política direta dos sujeitos. O âmbito de exercício da cidadania se dá em espaços públicos, como também em espaços formais e informais, e o resultado a ser alcançado pode ser pensado a partir da criação de um mundo comum, possibilitando a conquista de direitos sociais, bem como a garantia das liberdades civis e da igualdade entre os indivíduos.

2.1.4 Teoria deliberativa: aperfeiçoamento e justiça nas decisões públicas

Jurgen Habermas é o grande fundador da perspectiva que anima a teoria deliberacionista. Sua concepção de política deliberativa (Habermas, 1995; 1997a) é uma tentativa de se pensar a cidadania a partir da democracia imperada por noções existentes nos modelos liberal e republicano. Assim o autor utiliza-se da concepção de autonomia pública advinda da teoria política republicana (que enfatiza a questão da vontade geral e da soberania popular), e da concepção de autonomia privada da teoria política liberal (que prioriza os interesses particulares e as liberdades individuais), propondo um modelo alternativo.

Para Habermas (1997b), a cidadania deve ser pensada a partir do aperfeiçoamento das decisões públicas, na construção de um agir comunicativo na esfera pública. Dado o contexto das sociedades complexas e pluralistas, é preciso se pensar de que modo o Estado deve tomar suas decisões, sem deixar de lado o respeito às diferenças nos modos de se pensar e de se viver. Deste modo, propõe uma teoria fundada fortemente no discurso e na razão comunicativa para avanço nas regras democráticas em termos de fundamentação e legitimação das mesmas (FARIA, 2000). Assim, Habermas (1997a) aposta em uma ação recíproca que ganha proeminência entre as esferas informais do mundo da vida e as esferas formais dos processos institucionalizados de tomadas de decisão. (LUBENOW, 2010; HABERMAS, 1997a).

Estruturas de comunicação possibilitam a construção dessa razão argumentativa, como também, da troca de argumentos entre os indivíduos. A esfera pública adquire destaque em sua teoria, na medida em que significa a construção de um espaço que possibilita aos indivíduos o desenvolvimento de argumentos para a construção de processos deliberativos, mas não é tida como algo material, formado por uma organização ou por uma estrutura administrativa. A construção da esfera pública se dá por meio da emergência de uma controvérsia, como “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; [em que] [...] os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”. (HABERMAS, 1997b, p. 92).

Assim, a esfera pública pode ser considerada como um centro com potencial de comunicação pública, que nos mostra um raciocínio de formação da opinião e da vontade política, baseado no mundo da vida – lugar onde se dá a construção de conceitos, ideias e noções feitas com base em repertórios culturais e diários, espécie de pano de fundo pré-reflexivo e naturalizado – e por meio da sociedade civil. (HABERMAS, 1990; MARQUES, 2011). Em outras palavras, a esfera pública é uma espécie de intermediação entre Estado,

sistema político (instituições), sistemas especializados, sociedade civil, cidadãos não organizados e mundo da vida.

A junção de características das teorias liberal e republicana nos permite um novo pensar acerca da relação entre Estado e sociedade civil. Habermas (1995) estabelece uma relação estreita entre o Estado e a vida social, na medida em que aposta na troca argumentativa dos sujeitos em esferas argumentativas formais e informais como forma de legitimar decisões governamentais, e, ao mesmo tempo, de resguardar os interesses individuais, na medida em que estes devem ser respeitados e considerados nas trocas argumentativas e nas tomadas de decisão.

Neste sentido, ao analisar a teoria deliberacionista como inspiradora a um modelo sociodemocrático, pode-se compreender que, a motivação para a cidadania se dá por meio do aperfeiçoamento e da justiça das decisões públicas em contextos complexos e pluralistas. O mecanismo principal da cidadania se dá a partir da construção de uma razão comunicativa, a partir da participação dos indivíduos em processos argumentativos. O âmbito de exercício da cidadania se dá em estruturas de comunicação baseadas no mundo da vida e em conexão com instituições formais, e o resultado a ser alcançado está pautado na legitimidade e justiça das decisões.

2.1.5 Teoria do reconhecimento: o reconhecimento das diferenças

Axel Honneth é um autor conhecido por construir uma teoria do reconhecimento trazendo a noção de conflito para se pensar a cidadania como possibilidade de reconhecimento das diferenças. Para Honneth (2003) é a partir do reconhecimento que se tem o processo de construção da identidade e, conseqüentemente, da autorrealização do sujeito, tanto em esferas íntimas como públicas. Assim, o principal mecanismo da cidadania se dá por meio da luta em espaços formais e informais pelo reconhecimento, este que perpassa três níveis interligados e recíprocos: o amor (afeto) que através das relações emotivas e fortes possibilita um misto de dependência e autoconfiança; o Estado (Direito), que possibilita o autorrespeito e uma universalização da dignidade; e a sociedade (estima social), que garante a autoestima. (MENDONÇA, 2009; HONNETH, 2003).

Neste sentido, a cidadania não ocorre de forma isolada. Sua formação se dá a partir de redes de socialização, nas quais os sujeitos somente existem em relações. Desse modo, Honneth deseja demonstrar que o reconhecimento do sujeito passa pelo reconhecimento

próprio, pelo reconhecimento da própria sociedade, como também pelo reconhecimento jurídico. Nesse interém, vale destacar que sua noção de estima social, se constitui como um sistema referencial valorativo caracterizando os sujeitos em suas dimensões pessoais e sociais. (HONNETH, 2003).

Deste modo, o projeto de Honneth (2003) traz consigo o reconhecimento como possibilidade de autorealização dos sujeitos. Acredita-se que por meio de um processo de luta há avanços na sociedade que podem propiciar inclusão. Logo, a relação entre as esferas formais e informais (o Estado e a vida social) está pautada nesta busca pelo reconhecimento, visando não apenas tal conquista tida como essencial para a condição de cidadão, mas também, uma evolução moral da sociedade, uma vez que a reflexão da indignação moral possibilita efetivas transformações na realidade e no reconhecimento das diferenças a partir, por exemplo, da criação de políticas públicas (RESENDE; MAFRA, 2016; MENDONÇA, 2009; HONNETH, 2003).

Neste sentido, ao analisar a teoria do reconhecimento como fonte de inspiração para a criação de um modelo sociodemocrático, a partir de Axel Honneth (2003), pode-se compreender que, nesta teoria, a *motivação* para a cidadania se dá pelo reconhecimento das diferenças. O mecanismo principal da cidadania é pensado a partir da luta recíproca dos sujeitos por estima, respeito e confiança. O âmbito de exercício da cidadania se dá em esferas formais e informais, no qual o resultado a ser alcançado visa à criação de políticas públicas de reconhecimento, bem como à evolução moral da sociedade.

2.1.6 Teoria Pós-estruturalista: a luta pelo poder

Ernesto Laclau e Chantal Mouffe³ considerados estudiosos pós-estruturalistas, partem da premissa que a sociedade se constrói a partir de discursos que buscam sempre ocupar um lugar hegemônico a partir da tentativa de abranger as mais diversas perspectivas possíveis presentes na sociedade. Essa disputa de discursos se dá em busca do poder e da manutenção desde, a partir do que os autores chamam de hegemonia: o estabelecimento de uma ordem que se torna dominante temporariamente. Portanto, a busca desse lugar de “dominação discursiva” se dá a partir da coexistência de um discurso hegemônico, de diversos discursos contra-hegemônicos, e da manutenção dos discursos para que a hegemonia se mantenha ou

³ Tais autores merecerão aprofundamentos no capítulo 3, uma vez que se tratam a principal abordagem desta dissertação.

uma nova hegemonia se estabeleça. Tal processo, ainda que contingente, é, para tais autores temporário, e por isso, precário. (LACLAU; MOUFFE, 2015).

Assim, a cidadania é pensada por meio da visão que o discurso adquire para Laclau; Mouffe (2015): o discurso adquire caráter dinâmico, bem como define posições e lugares dos sujeitos na sociedade. Deste modo, a cidadania deve ser pensada a partir da existência de vários discursos, instituições, formas de vida que incentivem e que promovam uma identificação com os valores democráticos e demarquem as possibilidades que são dadas aos indivíduos de participarem dos variados processos existentes na sociedade (MOUFFE, 2005).

A cidadania se daria então a partir de uma proposta agonística de democracia, em meio à qual a transformação das relações em sociedade se apresenta da substituição de práticas discursivas construídas a partir da relação entre inimigos (antagonista), pelas práticas discursivas entre adversários (agonísticas). Assim, a luta pela manutenção e hegemonia do poder deve acontecer em um espaço onde todos os discursos por mais diversos que sejam, possam coexistir simultaneamente, ainda que um adquira maior destaque que outros. (LACLAU; MOUFFE, 2015; FERREIRA, 2011; MENDONÇA, 2003).

A luta pela permanência dos discursos é pensada pelos autores tanto em espaços do Estado, como da vida social. O status que cada discurso adquire depende não só do momento histórico e da situação em que se encontra: seu caráter transitório se dá também, sobretudo, por consequências às quais perpassam a sociedade, os sujeitos e as instituições. Assim, os discursos são construídos, modificados e aperfeiçoados a todo instante, em uma sociedade complexa, pluralista e por isso, dinâmica. (LACLAU; MOUFFE, 2015).

Neste sentido, a construção da cidadania é pensada a partir de relações estruturantes entre Estado e vida social, uma vez que os sujeitos são vistos como formadores dos discursos e também como afetados por eles. São tais discursos que possibilitam a construção da realidade social e são tais discursos que constroem lugares e possibilidades dadas aos indivíduos. E, é por meio destes lugares e destas possibilidades que a construção da cidadania, nas sociedades democráticas, pode ser alcançada pelos sujeitos.

Neste sentido, ao analisar a teoria pós-estruturalista de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015) como influência à criação de um modelo sociodemocrático, pode-se compreender que nesta teoria a motivação para a cidadania se dá por meio da luta pelo poder, o que os autores denominam como sendo a hegemonia. O mecanismo principal da cidadania se dá a partir da construção e da manutenção dos discursos existentes na sociedade. O âmbito de exercício da cidadania se dá na vida pública, como também no Estado e o resultado a ser

alcançado é a transformação das relações discursivas antagônicas em relações discursivas agonísticas.

2.1.7 A cidadania em modelos democráticos

Quadro 1 - Mapeamento da cidadania em modelos sociodemocráticos

Parâmetros Modelo sociodemocrático	Motivação	Operacionalização		Resultado a ser alcançado
		Mecanismo	Âmbito de exercício	
Naturalista (Aristóteles)	Bem viver em comunidade	Participação política direta e obrigatória na cidade	Ágora	Liberdade dos antigos
Liberal (John Locke, John Stuart Mill)	Liberdade individual	- Participação política guiada pela vontade do indivíduo - Eleição de representantes - Sufrágio universal	- Órgãos Representativos - Instituições Formais	Liberdade dos modernos (direitos civis e políticos)
Republicano (Jean-Jacques Rousseau, Hannah Arendt)	- Pluralidade e diversidade - Soberania do povo	- Estruturas de comunicação pública Participação política direta - Participação ativa dos sujeitos	- Espaço público - Espaços formais e informais	- Criação de um mundo comum - Conquista de direitos sociais - Liberdades civis e igualdade
Deliberativo (Jurgen Habermas)	Aperfeiçoamento e justiça nas decisões públicas em contextos complexos e pluralistas	Construção de uma razão comunicativa por meio da participação dos indivíduos em processos argumentativos	Estruturas de comunicação (esfera pública) ancoradas no mundo da vida em conexão com instituições formais	Legitimidade e justiça das decisões
Reconhecimento (Axel Honneth)	Reconhecimento das diferenças	Luta recíproca por estima, respeito e confiança	Esferas formais e informais	- Criação de políticas públicas - Evolução moral da sociedade
Pós-estruturalista (Ernesto Laclau e Chantal Mouffe)	Luta pelo poder (hegemonia)	Construção e manutenção de discursos	- Vida pública - Estado	Transformação do antagonismo (inimigo) em agonismo (adversário) na luta pela hegemonia

Fonte: Construção da pesquisa, 2017.

O Quadro 1 apresentado acima se refere à síntese a partir dos modelos sociodemocráticos ligados aos autores pesquisados, com os seguintes parâmetros elencados: a motivação da cidadania, como ela pode ser operacionalizada (a partir de mecanismos e de âmbitos de exercício) e quais os resultados alcançados por meio de sua efetivação. Assim, a partir dos seis modelos sociodemocráticos apresentados, buscamos resumir em palavras-chave as principais noções colocadas por cada um dos autores escolhidos.

Na coluna da esquerda são identificados os modelos sociodemocráticos encontrados nas teorias: modelo naturalista, liberal, republicano, deliberativo, reconhecimento e pós-estruturalista. Abaixo de cada modelo estão os nomes dos principais autores e expoentes de tais modelos, a saber, de modo respectivo: Aristóteles (1998), John Locke (1994) e John Stuart Mill (1980), Jean-Jacques Rousseau (1999) e Hannah Arendt (2007), Jürgen Habermas (1990; 1995; 1997a; 1997b), Axel Honneth (2003), Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015). Na primeira linha estão os parâmetros utilizados para identificação em cada um dos modelos: motivação, operacionalização (mecanismo e âmbito de exercício) e resultado a ser alcançado.

É possível observar que na teoria naturalista a principal motivação da cidadania é o bem viver em comunidade para se alcançar a chamada liberdade dos antigos, a partir de mecanismos de operacionalização: a participação política direta, por meio da vivência na ágora. Na teoria liberal, a principal motivação são as liberdades individuais para se alcançar a liberdade dos modernos, a partir de mecanismos de operacionalização, como a participação política por meio da vontade individual, a eleição de representantes e o sufrágio universal a partir de órgãos representativos e instituições formais. Na teoria republicana, a principal motivação da cidadania está relacionado a aspectos como: soberania do povo, pluralidade e a diversidade com vistas a alcançar a criação de um mundo comum, direitos sociais, liberdades civis e igualdade, a partir de mecanismos de operacionalização como estruturas de comunicação política e a participação política direta dos sujeitos no espaço público e nos espaços formais e informais.

Na teoria deliberativa, a principal motivação da cidadania é o aperfeiçoamento nas decisões públicas, com vistas a alcançar legitimidade e justiça das decisões, indicando, como mecanismo central de operacionalização, a construção de uma razão comunicativa por meio da participação dos sujeitos em estruturas de comunicação. Na teoria do reconhecimento a principal motivação da cidadania se dá pelo reconhecimento das diferenças, com vistas à criação de políticas públicas e também à evolução moral da sociedade, a partir de mecanismos de operacionalização identificados como sendo a luta recíproca por estima, respeito e confiança, nas esferas formais e informais. Por fim, na teoria pós-estruturalista, a principal motivação da cidadania é a luta pelo poder, identificada por meio da definição de hegemonia, com vistas a transformar relações antagonísticas em relações agonísticas, a partir de mecanismos de operacionalização como a construção e a manutenção de discursos diferentes e emergentes na vida pública e no âmbito do Estado.

Assim, após a identificação da cidadania no campo teórico, cabe-nos identificar como esta se deu na operacionalização da cidadania nos Estados contemporâneos. Por isso, pretendemos demonstrar, no próximo tópico, que a cidadania pode ser pensada em termos práticos por meio de garantias básicas, como aponta a vertente do Constitucionalismo desenvolvido por Hesse (2009), com a criação de instituições (Marshall, 1967) e, como nos fala Draibe (1993), com políticas públicas que são possibilitadas com a criação do Estado de Bem Estar Social. Tais perspectivas nos permitirão também identificar o quanto a discussão realizada neste tópico acerca da noção de cidadania estabelecida por diversos autores e correntes da ciência política está intrinsecamente relacionada à busca pela sua garantia nas sociedades contemporâneas.

2.2 A operacionalização da cidadania nos Estados contemporâneos

A concepção de operacionalização da cidadania tomada neste trabalho se dá a partir do entendimento do processo de legalidade e de atribuição de sentido regulatório às concepções de cidadania que emergem nos campos sociais. Em outras palavras, estamos chamando de operacionalização da cidadania o processo no qual tal concepção ganha concretude, ao sair do campo das ideias e adentrar o campo da regulamentação social, em termos jurídicos. Assim, a cidadania se torna uma concepção que extrapola o campo dos sujeitos, tornando-se objeto de um agente regulador. Com base no quadro que realizamos anteriormente, pode-se dizer, por exemplo, que o agente regulador da Antiguidade Clássica era a própria cidade-Estado, onde a cidadania se delineava regularmente por meio da definição de quem eram os cidadãos: homens nascidos naturalmente livres.

Dito isto, pretendemos agora identificar de que modo a cidadania é operacionalizada nos Estados contemporâneos, tomando como ponto de partida os modelos descritos no quadro 1 cunhados em determinados períodos históricos, inspiradores a determinadas concepções de cidadania. Deste modo, pode-se afirmar que a operacionalização da cidadania pode ser determinada por concepções regulatórias dadas por mecanismos e âmbitos de exercícios, elementos estes que os modelos nos apresentaram.

Como nosso interesse não diz respeito à problematização da cidadania na Antiguidade Clássica, uma vez que, para análise daquele momento histórico, seria necessária uma investigação mais detalhada de alguns aspectos que fogem do escopo desta pesquisa, queremos, neste momento, analisar de que modo a cidadania se operacionalizou nos contextos

sociais modernos, por meio destas duas principais categorias (mecanismo e âmbito de exercício) dispostas nos seis modelos apresentados. Ainda que não haja correlação direta, e nem seja nosso intuito reconhecer que um determinado modelo influenciou determinada concepção de Estado, existe uma possibilidade analítica de compreensão do quanto esses modelos acabaram influenciando ou estimulando determinadas estruturas regulatórias ligadas aos mecanismos e âmbitos de exercício da cidadania.

Deste modo, realizamos algumas pesquisas de autores que nos auxiliem a compreensão de uma possível correlação entre as duas categorias elencadas e os modelos apresentados. Nossa primeira escolha se deu por meio de Thomas Marshall (1967) com a noção de direitos. A partir da leitura de Marshall (1967), buscaremos identificar como tal noção perpassa o aspecto legal da cidadania, que se desenha por meio da criação das constituições, de instituições e de políticas públicas. Iniciado tal caminho, partiremos para uma análise mais específica entre tais mecanismos e a institucionalização da cidadania. Tal processo se dará a partir da leitura de autores como Hesse (2009) por meio de sua visão sobre a relevância da Constituição enquanto formadora do Estado e convivência entre cidadãos. Nesse momento, também lançaremos mão de estudos desenvolvidos pela pesquisadora Draibe (1993), em meios aos quais encontra-se desenvolvida uma visão mais ampla do que é o Estado de Bem Estar Social, noção esta que se tornou determinante para o desenho de quadros regulatórios da cidadania nos Estados contemporâneos.

2.2.1 Marshall e sua visão de cidadania

Marshall (1967) busca identificar historicamente na modernidade como se deu o processo de construção da cidadania, e opta, assim, por dividi-la em três aspectos: civil, político e social, de modo que a conquista da cidadania se dá a partir de processos que levam à conquista de direitos pautados por tais aspectos. Deste modo, é possível, antes de tudo, reconhecer que a visão normativa de Marshall (1967) indica que a cidadania se constitui nos Estados Constitucionais contemporâneos pela conquista de direitos civis, políticos e sociais. Marshall atenta que tais direitos não devem ser vistos como processos linearmente identificáveis – ainda que sublinhe que a conquista desses se deram a partir de contextos advindos dos séculos XVIII, XIX e XX, respectivamente, e que de alguma forma, a conquista dos dois últimos se interligou de modo considerável.

Assim, segundo Marshall (1967) o processo de conquista dos direitos civis se deu no século XVIII. Tais direitos se relacionam a aspectos individuais como liberdades de ir e vir, de imprensa, pensamento e fé, conquista da propriedade e da conclusão de contratos válidos; e direito à justiça. Marshall afirma que a conquista dos direitos civis ocorreu por meio da ampliação de um status já existente de liberdade, cabendo, deste modo, apenas aos homens livres ter sua concessão. A ampliação do status de liberdade, e assim, a concessão dos direitos civis se deram a partir da transformação do trabalho servil em trabalho livre, no qual a liberdade se tornou um direito para os indivíduos, e não um privilégio. Nesse sentido, a liberdade é tida como sinônimo de cidadania, e esta adquiriu um caráter nacional por meio da “doação de velhos direitos a novos setores da população”.

Marshall (1967) afirma que, do ponto de vista da cidadania democrática, os direitos políticos no século XVIII podem ser considerados deficientes no que diz respeito ao seu potencial de distribuição, dado que o direito ao voto era monopolizado por grupos específicos. Por isso, relaciona historicamente o século XIX com o processo de conquista de tais direitos, que se referem ao direito de “participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”.

Os direitos políticos neste momento não conferiam um status de cidadania, mas sim, um status de privilégio às classes econômicas mais favorecidas, uma vez que a condição de participação estava diretamente relacionada à condição econômica dos sujeitos. A cidadania, até este momento, não se mostrava como um direito, mas, conforme Marshall, “reconhecia uma capacidade”, uma vez que o sujeito era livre para conseguir condições econômicas suficientes para que lhe fosse permitido o uso do direito ao voto, de modo que tal processo era facilitado pelos direitos civis garantidos a ele (MARSHALL, 1967).

Desta forma, tem-se no século XIX o reconhecimento dos direitos políticos como um produto secundário dos direitos civis, bem como há, em seguida, um abandono de tal visão a partir do século XX, na medida em que os direitos políticos são, a partir de então, vistos como relacionados direta ou indiretamente à noção de cidadania. É com a adoção do sufrágio universal⁴ que ocorre o abandono da base econômica para se pensar a garantia dos direitos políticos, cabendo ao status pessoal a definição básica para condição de tal direito.

⁴ Marshall chama atenção para o caráter universal do voto, que até o momento histórico descrito pelo sociólogo, não adquire o caráter amplo como a noção de universal nos remota. Mas insiste no uso do termo, pois afirma que houve grande avanço em termos de ampliação do voto, ainda que permanecessem desigualdades baseadas em questões econômicas, como o caso do voto plural.

Já o processo de conquista dos direitos sociais se deu no século XX, tendo forte relação com os demais direitos, sobretudo com os direitos políticos. Tais direitos estão relacionados tanto à busca por um mínimo de bem-estar, quanto a garantia de levar a vida de acordo com os padrões da sociedade (MARSHALL, 1967), lançando mão, para isso, de um investimento público em estruturas de saúde, educação, assistência social, lazer, dentre outras. Maior atenção foi dada aos direitos sociais no século XX, dado o contexto predominante mercadológico, em que o mercado possibilitava chances de modificação do status e modos de vida dos indivíduos, viu-se, em termos globais, o estabelecimento de relações e interações entre vários países do mundo, em que o mercado revelava também suas contradições e opressões, com a evidência das desigualdades.

Para Marshall (1967), a base para a conquista de tais direitos se deu inicialmente por meio da participação em comunidades locais e associações funcionais. Tal base foi ampliada e modificada a partir de outras ações e políticas realizadas pelo Estado, e, dadas as modificações e momentos históricos, tem-se a Lei dos Pobres. Considerada como grande originária dos direitos sociais, esta lei, segundo Alves (2015, p. 53) pode ser resumida como “um conjunto de regras assistenciais que visava fornecer auxílio aos mais necessitados”⁵.

Assim, em um panorama geral, ainda que o século XIX tenha propiciado os passos iniciais para a conquista dos direitos sociais, o reconhecimento de tais direitos como intrínsecos à cidadania foi veemente negado, levando ao quase desaparecimento dos mesmos. Deste modo, Marshall (1967) identifica que o primeiro grande passo dado em relação à conquista dos direitos sociais deu-se no século XX e se relaciona ao desenvolvimento da educação primária pública, tida, pelo autor, como essencial para a formação de adultos conscientes.

Hesse (2009) é um escritor da área do Direito que traz à tona a discussão da importância da Constituição enquanto possibilidade de garantia dos direitos fundamentais (civis, políticos e sociais), aqueles os quais Marshall nos descreve a partir do século XIX. Portanto, neste momento, cabe-nos detalhar tal pensamento para compreendermos em que medida as Constituições, as instituições e as políticas públicas criadas pelo Estado são tidas como importantes mecanismos de operacionalização da cidadania nos Estados contemporâneos.

⁵ Ainda que Marshall (1967) aponte que em diversos momentos históricos tenha existido uma forte divisão entre a prática de tal Lei e a própria noção de cidadania, uma vez que para poder usufruir da assistência concedida pelo Estado, os indivíduos tinham de abrir mão dos direitos políticos que possuísem, e também pelo fato de que a Lei dos Pobres fazia parte de um programa de planejamento econômico, não buscando por isso, alterar a ordem social vigente, e sim preservar a existente com as mínimas mudanças possíveis.

2.2.2 Constituições, Instituições e a garantia dos direitos fundamentais

De modo geral, a Constituição possui normas jurídicas que são a base fundamental para a construção da comunidade, em uma espécie de “plano estrutural básico” que dá sentido e conformação jurídica para o Estado. Neste sentido, a redução à unidade da multiplicidade para o processo de integração estatal se dá por meio de uma Constituição que está em construção constante, nunca em um processo acabado, posto que o objetivo de criação do Estado se dá pela busca da possibilidade de convivência dos mais diversos indivíduos em sociedade (HESSE, 2009).

Deste modo, a Constituição por meio do ordenamento jurídico e da garantia dos direitos fundamentais, possibilita a construção e a consolidação do Estado (HESSE, 2009). Sua construção deve, segundo Hesse (2009), “imprimir ordem e conformação” à realidade política e social de sua comunidade, estando baseada não só na realidade social e política, como também vinculada ao tempo enquanto realidade histórica que traduz e revela aspectos da sociedade, e dos indivíduos que nela vivem.

De tal modo, para Hesse (2009), a eficácia normativa da Constituição só pode ser dada se houver “sua vinculação às forças espontâneas e às tendências dominantes do seu tempo, o que possibilita o seu desenvolvimento e a sua ordenação objetiva, [...] [convertendo-a] na ordem geral objetiva do complexo de relações da vida” (p. 95). Como também, o que o autor denomina de Vontade de Constituição torna-se essencial para o alcance da eficácia normativa, ou seja, é mister o reconhecimento e a valorização da existência de uma ordem inquebrantável, protetora do Estado, que esteja para além da legitimação dos fatos, dependendo da vontade humana para sua realização – no sentido de que cabe aos indivíduos o envolvimento nas decisões e questões relacionadas ao Estado.

As normas jurídicas presentes na Constituição são responsáveis pela caracterização dos órgãos supremos do Estado, da forma como serão criados, de suas relações recíprocas e de suas áreas de influência. Cabe também a estas normas jurídicas o estabelecimento da posição fundamental do indivíduo com respeito ao poder estatal. Assim, de acordo com Hesse (2009), cabem à Constituição duas grandes funções: integração e organização.

Sua função integradora se dá, simultaneamente, por meio da unidade política de ação que hoje denomina-se Estado, e que se estabelece no processo político das sociedades modernas, no qual os cidadãos são partes integrantes do mesmo, imbuídos da responsabilidade de defesa desse. Dado o objetivo do Estado enquanto possibilidade para a

convivência humana é por meio da Constituição que há a possibilidade de congregar múltiplos interesses, aspirações e formas de condutas existentes, conseguindo produzir assim, uma unidade política, essencial à construção do Estado (HESSE, 2009).

Sua função organizadora se dá a partir da criação de órgãos estatais constituídos dos fundamentos presentes no ordenamento jurídico. Assim, é por meio da Constituição que se constrói uma espécie de desenho do Estado e do cumprimento de suas tarefas, sobretudo com a constituição de órgãos competentes e complementares que buscam também a garantia pela “cooperação, responsabilidade, controle, limitação do poder e, finalmente, que se impeça qualquer abuso de competências” (p. 14), de modo que a regulação de procedimentos possa conferir adesão às decisões mais adequadas (HESSE, 2009).

Assim, para o exercício de sua função organizadora, cabe à Constituição a garantia dos direitos fundamentais⁶. Ao se falar em direitos fundamentais, estamos falando da consolidação da cidadania em seus aspectos civis, políticos e sociais, abarcando questões como liberdade de ir e vir, participação política, expressão, pensamento, educação, igualdade, segurança, entre outros. É, pois, com Marshall (1967) que conseguimos identificar como a garantia de tais direitos, tidos como fundamentais pelas Constituições nos estados modernos, está relacionada à emergência das instituições⁷.

No caso dos direitos civis, sobretudo o direito à justiça, que, sendo segundo Marshall é (1967, p. 63) “o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual”, os tribunais de justiça são as instituições que adquirem extrema relevância. No que diz respeito aos direitos políticos, Marshall (1967) nos chama atenção para a relação existente entre tais direitos e instituições como os parlamentos, conselhos do Governo local e assembleias legislativas. Quanto aos direitos sociais, instituições como o sistema educacional e os serviços sociais materializam ações correspondentes à conquista dos mesmos (MARSHALL, 1967).

Assim, as Constituições e as Instituições são o primeiro marco que corresponde a uma concepção liberal de Estado. Como pode ser notado em nossa discussão sobre as concepções sobre cidadania, existem teorias que superam a centralidade da abordagem constitucional na construção da cidadania, ainda que nenhuma dessas teorias abandone a abordagem

⁶ Os direitos fundamentais foram delineá-los por meio da concepção desenvolvida por Marshall em nosso subtópico anterior.

⁷ Aqui, cabe esclarecer que órgãos públicos e instituições públicas são tomados como sinônimos, não sendo necessária uma explicação da diferença entre organizações e instituições, dado que ambos são tidos como organismos voltados ao estabelecimento de normas, regras, ações e diretrizes que o Estado cria e toma como referência para nortear questões de digam respeito aos indivíduos e à sociedade como um todo.

constitucional – uma vez que a Constituição e as Instituições aparecem como uma espécie de consenso tácito: em meio à complexidade social, existe a crença de que a instituição Estado seja capaz de lidar com os problemas sociais⁸. Assim, constituição e determinadas instituições desenvolvem o que Marshall (1967) denominou como direitos sociais.

Destarte, a partir do republicanismo, tanto a ideia da teoria do reconhecimento, quanto a teoria deliberacionista e a pós-estruturalista, estão baseadas em uma cidadania para além dos direitos civis e políticos. Mas não só estas teorias são alvo da focalização de tais direitos, como também, a noção do Estado de Bem Estar Social, que surge como possibilidade de aperfeiçoamento da cidadania e possibilidade de respostas às demandas e desigualdades, agora evidenciadas nas sociedades modernas, sobretudo, com a criação de diversas políticas públicas. Por isso, neste momento nosso foco se dá na definição do que é este Estado de Bem Estar Social, noção esta que, nos momentos posteriores, se torna de extrema importância para nosso estudo acerca da cidadania no meio rural brasileiro pós-Constituição de 1988.

2.2.3 O Estado de Bem Estar social: a busca pelo aperfeiçoamento da cidadania

As políticas de Bem Estar Social se desenvolveram, e ainda se desenvolvem, nos mais diversos países do mundo. Segundo Nogueira (2001) os primeiros elementos de tal política se iniciaram na Alemanha, com a criação de uma política social focada nas questões sobre riscos do trabalho e da própria sobrevivência da classe trabalhadora. Porém, a criação dessas políticas sociais se deu e ainda se dá de acordo com as características econômicas, históricas, culturais e políticas de cada país.

Neste sentido, torna-se complicado explicitar em detalhes como se deu a emergência das políticas sociais. Por isso, acredita-se que o mais importante neste momento, seja oferecer um panorama geral da criação de tais políticas, estas que, ainda que cheias de peculiaridades, possuem, segundo Draibe (1993) alguns aspectos gerais comuns⁹. (DRAIBE, 1993). Neste raciocínio, buscaremos identificar tais aspectos, a fim de possibilitar ao leitor melhor compreensão do que foi a política de Bem Estar Social desenvolvida ao longo do tempo nas

⁸ Obviamente, existem teorias descrentes da capacidade do Estado como instituição capaz de regulamentação da cidadania, como abordagens anarquistas, mas que não fazem parte do escopo deste estudo.

⁹ A título de exemplo, podemos falar do Brasil. No caso de pesquisas e análises específicas em nosso país, Draibe (1993) afirma que não existe consenso sobre quais políticas devem fazer parte da política de Bem Estar Social. Políticas de habitação, segurança, salários, entre outras são muitas vezes, tidas por alguns estudiosos da área como políticas econômicas, não devendo, portanto, fazer parte das políticas sociais. Ao falar do Brasil, a cientista política tece ainda críticas à academia e ao sistema brasileiros que exercem influência direta nos resultados de tais políticas.

sociedades contemporâneas. Utilizaremos como guia teórico principal a cientista política Sônia Draibe (1993) que nos possibilitou um panorama geral por meio de aspectos mais amplos¹⁰.

Como já afirmado anteriormente, para se pensar a operacionalização da cidadania, se torna difícil detalhar o que é Estado de Bem Estar Social, dada sua diversificação no modo de realização. Draibe (1993) nos fala de inúmeras questões que influenciam seu modo de implantação e seus resultados como propulsor das chamadas políticas sociais. A estrutura, a evolução e a composição das despesas – sobretudo no que diz respeito à participação do Estado e a origem das contribuições; a montagem do aparelho burocrático-administrativo – que pode ser ágil, organizado e pouco dispendioso, ou ainda, apenas responder a interesses e barganhas corporativos – são características que corroboram com a existência de modelos cada vez mais diversificados de Estados de Bem Estar Social.

Neste sentido, partiremos da noção de que não há também uma definição unívoca do que seja Estado de Bem Estar Social. Ainda que existam diversas teorias que discorram sobre suas características¹¹, como também o modo de implementação das políticas sociais varie de acordo com concepções conservadoras, liberais, neoliberais, intervencionistas ou regulatórias sobre o papel do Estado e sobre as relações Mercado-Estado e Estado-Sociedade, cabe-nos neste momento, mostrar para o leitor que parece haver, segundo Draibe (1993), elementos comuns observados nas mais diversas vertentes sobre o tema e sua relação com a cidadania.

O primeiro elemento destacado por Draibe (1993) diz respeito à participação e à organização do Estado nas políticas sociais. Desse modo, ainda que modelos liberais e conservadores enfatizem a “excelência do modo individualizado e seletivo de distribuir recursos”, e modelos intervencionistas pensem a construção de tais políticas sociais por meio de “construções de equipamentos coletivos de produção e distribuição universal de bens e serviços sociais”, existe o consenso de que se faz necessária a participação do Estado, mesmo que de modo mais ou menos intervencionista.

O segundo elemento em comum encontrado é o estabelecimento, por consequência do primeiro, de uma relação entre o Estado e o mercado, cabendo ao primeiro realizar medidas decorrentes de resultados do segundo. E o terceiro elemento descrito por Draibe (1993) diz respeito à substituição de renda, contemplando os cidadãos que estão fora do mercado ou

¹⁰ Draibe (1993) desenvolve neste mesmo documento realizado pela Unicamp uma análise sobre a Política de Bem Estar Social no Brasil.

¹¹ Draibe (1993, p. 5-7) traz com mais detalhes duas correntes principais acerca da definição do Welfare State: a tradução Anglo-Saxã e a tradição Francesa, como também alguns autores renomados.

“marginalmente incorporados”. De modo geral, segundo Draibe (1993, p. 7) as políticas do Estado de Bem Estar Social possuem como referencia o conjunto de cidadãos, e não necessariamente, o trabalhador contributivo. E, para os cidadãos, tais políticas sociais se projetam como responsáveis pela garantia de um direito, e não como protagonistas de uma ação benevolente do Estado.

Draibe (1993) afirma que o surgimento do *Welfare State* se dá nos países europeus, em um contexto de expansão do capitalismo, citando os autores Flora e Heidenheimer, e afirma que seu surgimento se deu (i) como resposta à demanda pela igualdade socioeconômica ou, de acordo com análise de Marshall (1967), (ii) como resposta à institucionalização dos direitos sociais, após a conquista dos direitos civis e políticos. Draibe (1993) conclui tal raciocínio afirmando que o *Welfare State* significou uma mudança do que veio a ser o Estado, modificando assim sua estrutura, sua função, sua legitimidade, passando a se tornar um Estado distribuidor de serviços sociais. O *Welfare State* significou também uma resposta por segurança socioeconômica, interferindo diretamente nas questões relacionadas aos conflitos entre as classes sociais.¹²

Silva (1995), ao seguir o raciocínio de Flora e Heidenheimer, explicita que para se compreender a origem do *Welfare State* (e dada sua complexidade), torna-se preciso compreender não só os aspectos mais gerais do processo de modernização – tidos como o ponto de partida para tais autores – como também as questões sociais e político-institucionais que podem, inclusive, explicar as variações das políticas sociais. Neste sentido, Flora e Heidenheimer utilizam-se, segundo Silva (1995), tanto da explicação estrutural quanto da explicação política na busca para compreensão do surgimento do *Welfare State*: seu surgimento se dá não só por questões sociais e políticas, mas também por influências do processo de modernização das estruturas sociais, os quais demandam respostas às desigualdades socioeconômicas decorrentes.

Segundo Draibe (1993), para Flora e Heidenheimer, o *Welfare State* está então pautado em duas grandes questões: a segurança e a igualdade¹³. O esquema criado pelos autores se dá na definição de quatro principais questões que definem a criação das políticas

¹² Silva (1995) traz estes dois pensamentos desenvolvidos a partir de duas linhas de pensamento respectivamente: pluralistas funcionalistas e funcionalistas conflitualistas. Importante lembrar que a autora traz um debate mais extenso a respeito das linhas de pensamento sobre o surgimento do *Welfare State*.

¹³ Ainda que Draibe (1993, p. 10-11) realize um debate sobre a contrariedade de tais objetivos, a autora esclarece junto à teoria de Flora e Heidenheimer que segurança e igualdade em certo sentido se complementam uma vez que as políticas para segurança mesmo reafirmando a partir de pressupostos meritocráticos posições sociais e reforçando ainda mais a desigualdade, tal reforço pode minimizar esta já que os que mais demandam por segurança são as classes mais baixas.

sociais, e simultaneamente, suas possíveis variações. São elencadas três questões nacionais: o (i) desenvolvimento socioeconômico; a (ii) mobilização da classe trabalhadora; o (iii) desenvolvimento institucional. Existe também uma questão de cunho internacional: (iv) a presença do *Welfare State* em alguns países faz com que estabeleça-se uma pressão em outros países tidos como “atrasados”, elevando à emergência dos mesmos. Ademais, Draibe (1993) afirma que Flora e Heidenheimer têm como primordial a consideração de que as características do regime político influenciam fortemente no modo de criação e transformação das políticas sociais. Portanto, o desenvolvimento institucional de um país define também as formas institucionais que adquirem o Estado de Bem Estar Social construído nele.

Deste modo, se por um lado o Estado de Bem Estar Social reforça a necessidade de criação de políticas sociais, por outro, preza uma aproximação com o mercado. Neste sentido, tal concepção abre espaços para a emergência da noção de desenvolvimento em um mundo globalizado, em que tal noção é vista como balizadora de expectativas de resultados, de metas (na relação e categorização dos países) e na própria aposta de que o termo possibilite sua implementação na prática, uma vez que a cidadania é até conquistada no espaço regulatório, como no caso das Constituições. Em outras palavras, existe a aposta de que o desenvolvimento é capaz de gerar cidadania nestes espaços regulatório-jurídicos. Assim, sobretudo, em contextos de países tidos como menos desenvolvidos pelo parâmetro do mercado, há o surgimento de teorias e autores, que começam a definir o que seria um país desenvolvido, considerando a importância da conquista de uma cidadania plena.

Contudo, parece haver uma aproximação semântica entre desenvolvimento e cidadania, já que como Draibe (1993) mostra, políticas de renda mínima são pensadas e estimuladas pelo Estado, simultaneamente à preocupação de que os trabalhadores não devem ser alvo de crises financeiras e da relevância dada à existência e à manutenção de um mercado consumidor. Por isso, afirmamos que há a aposta de que, se a cidadania está no marco regulatório, mas não é implementada na prática por uma série de limitações, cabe às políticas de desenvolvimento eliminar tais limitações, permitindo ao indivíduo alcançar supostamente sua cidadania de modo efetivo.

Sen (2009) traz uma visão do desenvolvimento que influencia a criação de políticas em um contexto de pós-criação dos Estados de Bem Estar Social, sobretudo, em países que são considerados “subdesenvolvidos” por estes parâmetros que surgem nas teorias do desenvolvimento. Amartya Sen (2009) enxerga o conceito de desenvolvimento como a ampliação das possibilidades de escolha dos indivíduos, na busca por qualidade de vida e bem

estar. Para o autor, a pobreza não é resultado apenas de aspectos econômicos, mas, sobretudo, da privação das capacidades básicas dos indivíduos. Por isso, o desenvolvimento é visto como “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (p. 16). Considera, portanto, o desenvolvimento para além de aspectos meramente econômicos, tais como industrialização, processos de renda individual, avanço tecnológico e índices do Produto Nacional Bruto (PNB), focando assim em uma teoria voltada para a “capacidade dos indivíduos”, em que a pobreza significaria a “privação da capacidade” das pessoas viverem em melhores condições.

Dessa forma, o desenvolvimento é visto por Sen (2009) como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas, devendo ser pensado a partir do que ele define como aumento da liberdade das pessoas. Assim, o desenvolvimento precisa voltar-se à remoção das principais fontes de privação das liberdades individuais: pobreza, tirania, ausência de oportunidades econômicas e políticas, negligência de serviços públicos, interferência de um Estado repressor, entre outras privações. (SEN, 2009).

A liberdade se torna essencial para Sen (2009) por dois motivos: (i) para se avaliar progresso é preciso avaliar se houve ou não o aumento da liberdade das pessoas; e (ii) a “livre condição de agente” é o motor fundamental para realização do desenvolvimento. A condição de agente está relacionada às liberdades políticas, às facilidades econômicas, às oportunidades sociais, às garantias de transparência e à segurança protetora. Para Sen (2009), estes tipos distintos de direitos se complementam mutuamente, cabendo às políticas públicas funcionarem como meio de promoção e aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas.

Assim, o autor pensa o desenvolvimento na junção das liberdades políticas e econômicas, no sentido de que mais oportunidades políticas caminham de modo conjunto à ampliação de oportunidades econômicas e vice-versa. Destarte, a liberdade deve ser pensada como os meios e como um fim para se alcançar o desenvolvimento, o que o economista define como, respectivamente, o papel instrumental e o papel constitutivo da liberdade.

A influência dos estudos de Amartya Sen (2009) e sua reflexão acerca do desenvolvimento se refletem não só na sua cocriação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e no Prêmio Nobel de Economia em 1998. O economista influenciou discursivamente as políticas públicas criadas pelo Banco Mundial, tais como as políticas de desenvolvimento, agrícolas, de combate à pobreza e à desigualdade de gênero (MARANHÃO, 2016; JUNIOR e

SANTOS, 2013; BANCO MUNDIAL, 2011; 2001), demonstrando sua grande influência na formação de agendas acerca do tema do desenvolvimento nos contextos contemporâneos.

2.3 Conclusões

Deste modo, a partir dos escritos de Hesse (2009), Marshall (1967), Draibe (1993) e Sen (2009) se torna possível identificar como os mecanismos de operacionalização e âmbitos de exercício da cidadania descritos por tais autores, dialogam com as concepções identificadas neste trabalho, resumido de modo sucinto no quadro 1. A Constituição se mostra como de extrema relevância para a garantia do funcionamento do Estado, bem como, da convivência entre os cidadãos e dos direitos fundamentais, que no caso da teoria liberal, se fundamenta nos direitos individuais. Para que a Carta Magna possa, de fato, exercer suas funções de integração e organização, tal como nos adverte John Locke (1994) e Stuart Mill (1980), se faz necessária a criação de órgãos e instituições que possam estabelecer os limites e as melhores decisões a serem tomadas.

A garantia do bom funcionamento e ordenamento da Constituição, dizia Hesse (2009), depende da preocupação e disposição direta dos indivíduos que vivem em sociedade. Tal como nos coloca a teoria republicana, torna-se de extrema relevância a participação dos indivíduos para que o ordenamento do Estado, a diversidade e a pluralidade da sociedade possam de fato coexistir. E ainda que por contornos diferentes, a teoria deliberativa, a teoria do reconhecimento e a teoria pós-estruturalista destacam a importância da busca pelo Estado por respostas às diversas demandas vindas da sociedade, bem como pela garantia dos direitos civis, políticos e sociais como aponta Marshall (1967), seja a partir da criação de espaços formais e informais de diálogo, possibilitando a identificação das demandas, seja pela busca de aperfeiçoamento e justiça nas decisões públicas, ou ainda possibilitando o embate da luta pelo poder, algo visto como natural pela teoria pós-estruturalista.

Neste sentido é que as políticas públicas, tal como as preconizadas pelo Estado de Bem Estar Social, são criadas em meio a problemáticas e questões que surgem, onde cabe ao Estado dar respostas. Tais questões podem estar relacionadas à necessidade de reconhecimento das diferenças, sobretudo, na busca pelo aperfeiçoamento de convívio nas sociedades complexas e pluralistas contemporâneas.

De modo sucinto, pode-se dizer que as Constituições, Instituições e políticas públicas são modos de operacionalização da cidadania que buscam a garantia dos direitos

fundamentais. Dialogando diretamente com as teorias aqui apresentadas, tais direitos se tornaram complexos, sendo vistos desde a teoria liberal até a teoria pós-estruturalista. Ainda que cada uma delas perceba a operacionalização e a identificação de tais direitos de modo diferente, a garantia destes é tida como algo essencial em todas elas. O debate teórico realizado e resumido no quadro 1, bem como a discussão sobre as formas de operacionalização realizada neste tópico, nos mostram a complexidade com que a construção e a busca pela garantia dos direitos fundamentais se delinearam ao longo da história.

Em uma visada geral do Estado brasileiro no que diz respeito à cidadania no meio rural, há a criação de diversas políticas públicas buscando pautar a garantia de tais direitos. Tal movimento se dá a partir de políticas criadas por meio de um discurso sobre o desenvolvimento rural, sendo assim denominadas como políticas públicas de desenvolvimento rural¹⁴, e não mais como políticas públicas para o meio rural. Neste sentido, para aprofundamento da questão, se faz necessária uma pesquisa sobre o que tem sido discutido sobre o tema da cidadania no meio rural no Brasil após a Constituição de 1988, e sua possível relação com o tema do desenvolvimento. A década de 1990 é marcada historicamente pelo período de redemocratização do país, como também pelo reconhecimento do agricultor familiar enquanto categoria política e social. Em aspectos gerais, parece que se tem um novo olhar sob a sociedade, sob a relação Estado-sociedade civil e sob as demandas e questões advindas dos movimentos e atores sociais. Esse cenário será objeto de investigação no próximo capítulo.

¹⁴ Não nos cabe aqui, ainda, analisar se o discurso de tais políticas e o jogo de poder existente nessa construção considera e incentiva de fato a garantia dos direitos fundamentais. Neste momento, o intuito foi apenas evidenciar a tentativa clara e óbvia de criação de políticas públicas para o meio rural, como será melhor detalhado no próximo capítulo.

3 CIDADANIA NO MEIO RURAL PÓS-88 – CAUSALIDADES COM DISCURSOS SOBRE DESENVOLVIMENTO.

Como foi visto no final do capítulo anterior, a partir de uma noção de direitos desenvolvida por Marshall (1967), bem como a partir do Estado de Bem Estar Social que é definidor de políticas públicas, tem-se, no caso do Brasil, a Constituição de 88 que estabelece determinadas instituições e políticas. E como já anunciado, inúmeras políticas públicas criadas para o meio rural brasileiro pós-88 se apresentam como políticas públicas de desenvolvimento rural. Neste sentido, o meio rural pós-88 passa a ser um espaço destinado à verificação dos parâmetros produzidos pelo Estado brasileiro, sendo desafiador entender como e porque a noção de desenvolvimento rural emerge diante de uma busca pela cidadania nas políticas do Estado contemporâneo. Assim, nosso esforço neste capítulo é o de identificar o porquê de a noção de desenvolvimento rural se tornar hegemônica na construção das políticas públicas voltadas ao meio rural brasileiro¹⁵. Para tal, iremos examinar o que é tal noção e porque ela se torna hegemônica, como se dá esse processo, e ao final do capítulo, trazer possíveis questionamentos que indiquem determinados indícios que tragam problemas que possam ser evidenciados nos capítulos seguintes.

Sendo assim, este capítulo se organiza nos seguintes itens: primeiro será apresentada uma tematização de determinados conceitos e pesquisas de estudos sobre políticas públicas no meio rural pós-88. Com isso, nosso esforço foi o de desenvolver um estado da arte a partir da busca de elementos em alguns estudos que nos pudessem sinalizar pistas entre problemas e questões postas, no âmbito acadêmico, sobre as relações entre cidadania e meio rural. Em seguida, buscaremos reflexões para um entendimento do meio rural a partir da Constituição de 1988, reflexões estas protagonizadas por alguns estudos que analisam o meio rural nesse rico e desafiador cenário de redemocratização. Em seguida, a partir de Schneider (2010; 2007), demonstraremos como o discurso do Estado aposta na concepção de desenvolvimento rural e quais seriam as razões que levaram o Estado a construir um discurso em torno desta noção. Junto à identificação das políticas públicas criadas para o meio rural pós-88, finalizaremos o capítulo apontando a visão crítica de Arturo Escobar (2007) à noção de desenvolvimento, com o intuito de examinar quais implicações esta noção pode trazer ao ser identificada a partir de uma relação de causalidade com a cidadania.

¹⁵ Não estamos querendo, de antemão, evidenciar problemas nesta definição, mas torna-se relevante perceber de que modo ela se torna hegemônica.

3.1 Tematização de conceitos e pesquisas

Para dar início à pesquisa sobre a cidadania no meio rural pós-88, orientamo-nos pela investigação de alguns termos-chave por meio dos quais inferimos a possibilidade de encontrar trabalhos voltados a problematizar este tema. Assim, nossa busca se deu por estudos referentes aos seguintes termos de pesquisa associados à “cidadania”: desenvolvimento rural; movimentos sociais e meio rural; sociedade civil e meio rural; cidadania e meio rural; participação e desenvolvimento rural; reconhecimento e meio rural; cidadania no meio rural e teoria democrática. Tais termos foram escolhidos a partir de algumas razões. Desenvolvimento rural e cidadania se referem à temática nuclear desse trabalho, bem como a noção de cidadania a partir da abordagem da teoria democrática, que perpassa todo o desenvolvimento teórico e analítico desta dissertação. Movimentos sociais e sociedade civil constituem-se como temáticas próximas à discussão sobre cidadania, sobretudo, em trabalhos inspirados pela teoria democrática contemporânea. Já participação e desenvolvimento rural se referem a temas inspiradores a inúmeros desenhos institucionais de políticas públicas de desenvolvimento rural nos contextos recentes (SCHNEIDER et al., 2009). O período de busca se voltou a estudos desenvolvidos nos últimos dez anos, principalmente por meio da plataforma Periódicos Capes.

No que diz respeito às relações entre cidadania e desenvolvimento rural, é válido apontar que tal temática tem aparecido em estudos que relacionam o desenvolvimento a práticas de difusão de tecnologia (ROMANIELLO; AMÂNCIO, 2005), bem como em estudos que ressaltam uma suposta evolução de tal noção no âmbito das experiências contemporâneas (FREITAS, et al., 2012; NESKE et al., 2013). Assim, alguns trabalhos evidenciam a importância tanto de atores sociais junto aos processos de desenvolvimento (FREITAS, et al., 2012; SCHMITT, 2012) quanto de diálogos entre sujeitos “não acadêmicos” e acadêmicos na conformação de uma nova visão do desenvolvimento rural (DORNELES; MARQUES, 2014). Desenvolvimento rural apareceu também enquanto um conceito relacionado a uma noção de poder (PREMEBIDA; ALMEIDA, 2006), e, em termos de políticas públicas, é associado à importância entre movimentos sociais e Estado na avaliação de políticas públicas (OLIVEIRA, 2013). Já outros trabalhos associam o desenvolvimento a forças eminentemente econômicas (NICHELE; WAQUIL, 2011; SABOURIN, 2007), situação esta que, em tais visões, conforma um distanciamento entre

conhecimentos locais e conhecimentos técnico-científicos, gesto que impede a existência de processos sociais dialógicos (MEDEIROS; MARQUES, 2012).

A partir destes trabalhos, percebemos que discussões sobre desenvolvimento rural apostam fortemente que tal noção tem sido capaz de assegurar práticas cidadãs ao meio rural, mesmo com necessidades de aperfeiçoamento. Entretanto, tal noção não aparece como próxima de questões atinentes aos movimentos sociais, uma vez que poucos estudos trazem estes últimos como possíveis influenciadores nos processos de políticas públicas de desenvolvimento rural. Destarte, o que notamos, é que a discussão sobre a relação entre desenvolvimento e cidadania torna-se relativizada: é como se a cidadania fosse um gesto natural e espontâneo, consequência de qualquer processo de desenvolvimento.

No que diz respeito aos movimentos sociais e o meio rural, a maior parte dos trabalhos encontrados diz respeito ao Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (LEITE; DIMENSTEIN, 2010), enfatizando questões sobre o trabalho (RIBEIRO, 2008), e, sobretudo, sobre experiências educacionais para formação de professores e fortalecimento da educação no campo (SOUZA, 2008; ARROYO, 2007; VENDRAMINI, 2007). À exceção, tem-se um trabalho destacando a importância de movimentos sociais no auxílio a sujeitos prejudicados frente a ações realizadas pelo Estado (DERROSSO; ICHIKAWA, 2012). Outros trabalhos abordam a relação entre movimentos sociais e questões relativas à participação de atores sociais, a partir da análise de políticas públicas e questões que se direcionam ao uso da terra, ao trabalho e a condições de produção (OLIVEIRA, 2013; PEREIRA, 2009; SANDRI; SOUZA, 2005; MONTE). Também há estudos que destacam a relação entre movimentos sociais e práticas agroecológicas, sendo estas últimas tomadas como inspiradoras à emergência de um novo campo científico em formação, voltado a contribuir para o debate acerca do desenvolvimento rural (SARDO; FIGUEIREDO, 2015). Em tais trabalhos, identificamos que os movimentos sociais, com forte destaque ao MST, estão relacionados a uma questão específica no que se refere a práticas cidadãs para o meio rural: a educação. Assim, ainda que os processos educativos se apresentem como gestos relevantes, uma noção de cidadania não se restringe apenas a práticas pedagógicas coletivas. Dessa forma, permanece a visão parcial de uma noção de cidadania em relação ao meio rural.

Sobre a existência de uma sociedade civil no meio rural, encontramos trabalhos que abordam a questão da participação de sujeitos rurais em processos decisórios, tendo em vista o surgimento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS's – (MUCCI; MAFRA, 2016; 2015; SCHNEIDER et. al, 2009; MOURA, 2007). Em tais

estudos, foram identificados avanços na ampliação da agenda, apesar da identificação de problemas na qualidade da participação (FREITAS et al., 2012). Em outros trabalhos, há evidências de baixa participação dos agricultores em tais processos (MEDEIROS; BORGES, 2007) ou ainda de alta rotatividade dos representantes dos agricultores no âmbito dos conselhos (BISPO JUNIOR; SAMPAIO, 2008), em cenários marcados por fortes diferenças entre representantes da sociedade civil e do poder público, situação esta que indica uma correlação de forças desiguais dentro de espaços de deliberação. Assim, algumas visões apresentam os CMDRS's como espaços consultivos com pouca força dos sujeitos em suas deliberações (OLIVAL et al., 2007). Foram também identificados trabalhos que apresentam a descrença de movimentos sociais sobre a efetividade de esferas participativas (SEVERO; ROS, 2012; BISPO JUNIOR; SAMPAIO, 2008). Entretanto, tais trabalhos nos permitem continuar a perceber como a noção de cidadania presente em recentes políticas públicas rurais não é problematizada em sua relação com o desenvolvimento rural. Uma evidência disso é que a participação de tais sujeitos não tem sido problematizada nos trabalhos em relação às temáticas postas em discussão, estas que, de algum modo, se referem a significações impostas pelo arcabouço dos processos de desenvolvimento rural.

Tomando como referência a relação entre desenvolvimento rural e reconhecimento, alguns estudos encontrados problematizam questões práticas referentes às dificuldades enfrentadas pelos sujeitos rurais para acesso a políticas públicas (COPETTI, 2008; DOMINGUES, 2007). Outros estudos investigam os usos que os agricultores familiares, beneficiários das políticas, fazem dos recursos recebidos (TOLENTINO, 2013; MERA; DIDONET, 2010; TOLEDO, 2009). Já outros, ainda que não explicitem teoricamente a noção de reconhecimento, indicam a necessidade de as políticas de desenvolvimento rural considerarem características e experiências locais para obterem melhores resultados (RIBEIRO et al., 2007).

No que diz respeito à relação entre cidadania, meio rural e teoria democrática, encontramos alguns estudos que problematizaram o meio rural a partir de perspectivas específicas delimitadas dentro da teoria democrática, mas sem a problematização da noção de cidadania. Assim, tais estudos abordam teoricamente a noção de reconhecimento no âmbito do Pronaf, na medida em que há esforços de desnaturalização da relação de causalidade entre desenvolvimento rural e reconhecimento posta em tal política pública (RESENDE; MAFRA, 2016), ou ainda, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), fortemente influenciado pelo Pronaf, a partir da entrada dos agricultores familiares no âmbito

de tal Programa, seja como beneficiários, seja como fornecedores de alimentos para as escolas públicas brasileiras (RESENDE, 2016). Alguns estudos problematizam a teoria deliberativa no âmbito dos CMDRS's (MUCCI; MAFRA, 2016; 2015; MUCCI, 2015;), enquanto outros se utilizam da democracia radical de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe para pensar questões relacionadas ao Código Florestal Brasileiro (CARVALHO, 2015) e o cooperativismo de crédito rural solidário (MARTINS, 2016). Assim, ainda que tais trabalhos se tornem relevantes por trazerem a discussão do meio rural à luz de teorias democráticas específicas, eles não problematizam a noção de cidadania no meio rural à luz de uma teoria democrática mais ampla, impedindo uma reflexão acerca da concepção específica de cidadania a partir dos discursos das políticas públicas voltadas ao meio rural brasileiro.

Assim, ao findar este breve estado da arte, é possível inferir que, no âmbito dos estudos recentes, uma noção de cidadania no meio rural parece ser abordada, fortemente correlacionada a processos de desenvolvimento. Também identificamos a falta de trabalhos que tratem de uma articulação entre a presença de movimentos sociais/atores sociais, reconhecidos enquanto sociedade civil, e a possibilidade de influência dos mesmos na formulação de políticas públicas para o meio rural. Deste modo, acreditamos apostar numa problematização da cidadania no meio rural no âmbito das políticas públicas, com foco no modo como o Estado brasileiro cria apostas a partir de políticas públicas para o exercício da cidadania nos contextos rurais.

Neste sentido, após buscar os estudos realizados em torno da cidadania no meio rural, se faz necessário mostrar ao leitor como se deu o processo de institucionalização da cidadania no meio rural. Por isso, é de extrema relevância posicionar o modo como o meio rural aparece na Constituição de 1988, dada a promessa de tal Carta Magna de se apresentar como capaz de propiciar cidadania, bem como, tentar identificar quais foram as respostas dadas pelo Estado às demandas feitas pelos movimentos e atores sociais do meio rural. Pretende-se neste sentido, demonstrar que parece haver um diálogo, e para ser mais exata, uma influência decisiva na construção de um discurso sobre o desenvolvimento rural no Estado fortemente influenciado pelos estudiosos do tema, estabelecendo assim, influência nas agendas e ações para o meio rural, e consequentemente, na criação das políticas públicas, que serão descritas em um quadro ao fim deste capítulo.

3.2 O meio rural na Constituição de 1988

O meio rural aparece na Constituição de 1988 no Título VII da ordem econômica e financeira no Capítulo III: Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária. (BRASIL, 1988). Alguns autores citam-no por meio de divisões, como o faz Bastos (1997) em sua análise da Constituição a partir de um viés do Direito, delimitando o meio rural a partir do Direito Agrário, em que as questões relacionadas são o direito a propriedade e à posse da terra rural (Cruz, 2005). Segundo a Constituição de 1988, a propriedade possui função social, devendo para tanto cumprir os seguintes requisitos: 1) aproveitamento racional e adequado; 2) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; 3) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; 4) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, 1988). Assim, o princípio da função social da propriedade no meio rural está relacionado “de correta utilização econômica da terra e sua justa distribuição, de modo a atender ao bem-estar da coletividade, mediante o aumento da produtividade e da promoção da justiça social” (CRUZ, 2005). Por meio da reforma agrária tida como “conjunto de notas e planejamentos estatais mediante intervenção do Estado na economia agrícola com a finalidade de promover a repartição da propriedade e renda fundiária”, cabe então ao Estado melhor divisão e redistribuição de terras, com o objetivo de propiciar justiça social e aumento da produtividade. Por isso, a política fundiária, é, segundo Cruz (2005), voltada à questão do cumprimento da função social da propriedade, vista como uma política que deva “promover o acesso a terra daqueles que saibam produzir, dentro de uma sistemática moderna, especializada e profissionalizada”.

No que diz respeito à política agrícola, Cruz (2005) nos ajuda a compreender que esta se relaciona a ações na estrutura e atividade agrárias vinculadas ao poder público visando “um ordenamento satisfatório da conduta das pessoas que delas participam ou a ela se vinculam, com o escopo de conseguir o desenvolvimento e o bem estar da comunidade”, assim as definições encontradas na Carta compreendem que sua criação deve se dar por meio da “participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes”, levando em conta uma série de fatores descritos detalhadamente no documento. (BRASIL, 1988).

Outros contextos em que o meio rural aparece dizem respeito a aspectos gerais dos cidadãos brasileiros, como questões de aposentaria, trabalhistas, impostos e definição de propriedades rurais. Apenas para demonstrar alguns exemplos, o meio rural aparece no Título II dos direitos e garantias fundamentais no Capítulo I dos direitos e deveres individuais e coletivos, na definição da propriedade rural. No Título VI da Tributação e do Orçamento, no

Capítulo I do Sistema Tributário Nacional subdivido em sessões, o meio rural encontra-se citado na seção III de impostos da União sob a propriedade territorial rural. Na seção III da Previdência Social os trabalhadores rurais são citados enquanto incluídos no sistema diferenciado de aposentadoria. (BRASIL, 1988). Sobre temas como saúde, educação, transporte não foram encontradas disposições específicas que dizem respeito aos cidadãos pertencentes ao meio rural.

Como identificamos acima, Guimarães (2009, p. 4-5) ao analisar a questão da previdência rural demonstra que houve uma espécie de igualdade de direitos do trabalhador rural aos direitos do trabalhador urbano, como também “os respectivos cônjuges passaram a ter direito à aposentadoria e nenhum benefício seria inferior ao salário mínimo”. Os trabalhadores rurais passaram assim a ter os mesmos direitos previdenciários divididos em três categorias: empregado rural, contribuinte individual e segurado especial. Contudo, apesar dos avanços, Guimarães (2009) aponta diversas controvérsias e divergências exemplificadas por meio da definição de novos decretos e leis criados após a Constituição de 1988, e que de certa forma, nos fazem refletir a efetividade do que foi colocado na Carta Magna, sobretudo, pelas inúmeras modificações feitas posteriormente.

Cruz (2005) e Formiga (2008) trazem o debate acerca da reforma agrária a partir da Constituição de 1988. Enquanto Cruz (2005) nos traz de forma mais detalhada como a questão da reforma agrária e as políticas agrícola e fundiária explicitam formas de se pensar as questões no meio rural, Formiga (2008) realiza sua análise mais crítica, enfatizando questões econômicas, ainda que reconheça o tema como extremamente complexo¹⁶. Ao abordar a visão de que tal política pública muitas vezes é abordada sob o ponto de vista dos movimentos sociais, ou, dos partidos com visões conservadoras, o autor acredita que o debate e o avanço acerca da reforma agrária se darão por meio de uma junção entre planejamento governamental, políticas agrárias e projetos nacionais de desenvolvimento, sobretudo, com o desenvolvimento nas formas de produção do “pequeno agricultor”. (FORMIGA, 2008).

Távora (2013) dá grande ênfase para o desenvolvimento do agronegócio enquanto importante setor para a economia brasileira, defendendo assim o argumento de que a política agrícola obteve grandes resultados, ao passo que a política agrária do país enfrenta diversos desafios, sendo preciso investimento econômico, melhor compreensão do Estado sobre o tema

¹⁶ Ainda que tente complexificar o tema, o autor trata a reforma agrária como algo relacionado fortemente à produção e ao equilíbrio da balança comercial brasileira, sobretudo ao direcioná-la apenas ao trabalhador rural – e não ao sujeito rural que além de suas necessidades de produção da terra, se vê carente de tantas outras políticas, como de saúde, educação, segurança e tantas outras que possam olhar de fato para sua realidade própria.

e a construção de um consenso político para que se possa alcançar “segurança jurídica e fundiária no campo”, inclusive, por meio da criação de uma legislação consistente que possibilite o fim da disputa por terras. (TÁVORA, 2013).

Assim, a análise de Távora (2013, p. 16) nos permite reafirmar o que o próprio autor escreve em seu texto: “a Constituição atual foi um marco na organização e na promoção do **setor agropecuário**” [marco nosso], haja vista a escassez de análise realizada em seu estudo sobre os sujeitos rurais, e a realização, como Távora (2013) coloca, de um novo modelo de política agrícola que “[...] reduziu a participação do Estado, [...], impulsionou a modernização do parque agroindustrial e contribuiu para incrementar a produção, a qualidade e produtividade da agropecuária brasileira” (Távora, 2013, p. 18). Leineker; Abreu (2012) reafirmam tal argumento, enfatizando a falta de outras referências ao meio rural na Carta Magna. As autoras, ao analisarem a educação no meio rural, demonstram como ao longo das Constituições (1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) parece se perpetuar uma “precariedade educacional para com as populações do campo intensificando uma desigualdade social que é histórica” (p. 12).

A Constituição de 1988 é chamada por alguns estudiosos de “Constituição Cidadã”, uma vez que sua aposta se dá na criação do Estado de Direito Democrático, em que os direitos fundamentais são a base para a construção da democracia e do Estado democrático. Ao analisarmos com a ajuda de alguns estudiosos a Carta Magna Brasileira, percebe-se que, ainda que haja uma preocupação extensa a toda sociedade brasileira, falta a especificação de algumas questões referentes aos cidadãos que vivem no meio rural. Isto porque, aspectos como saúde, educação e outros tantos são tratados como aspectos gerais no documento.

O Brasil é conhecido pela sua diversidade geográfica, e não é preciso olhar muito distante para perceber as diferenças econômicas, culturais e sociais do nosso país. Ainda que seja impossível dar conta de toda sua diversidade e suas diferenças, questões relacionadas ao meio rural não podem ser colocadas nas mesmas premissas das questões urbanas. Por isso, o meio rural adquiriu, perante o Estado, novos olhares e perspectivas influenciadas por um debate que se iniciou na década de 1990 sobre o desenvolvimento rural. Neste sentido, cabe-nos agora tentar mostrar tal debate e em que medida sua influência se deu nas políticas públicas para o meio rural.

3.3 O desenvolvimento rural e o discurso criado pelo Estado

Segundo Schneider (2010; 2007) é possível identificar quatro principais razões relacionadas ao contexto histórico para tentar compreender como se deu o início do debate sobre o desenvolvimento rural no Brasil no início da década de 1990. A primeira razão colocada por Schneider (2010) se dá pela identificação do crescente debate sobre a importância e o potencial da agricultura familiar enquanto modelo social, econômico e produtivo para a sociedade brasileira. O resultado das ações do Estado para o meio rural, por meio de políticas para a agricultura familiar ou ainda ações relacionadas à segurança alimentar, é tido pelo autor como a segunda razão que influenciou, de certa forma, o surgimento do debate.

A terceira razão diz respeito à mudança de postura ideológica e política de alguns setores agrários que reformularam seu ponto de vista a respeito das políticas sociais e de caráter compensatório. Tem-se também a modificação do discurso sobre as diferenças fundamentais entre o complexo universo dos agricultores, demonstrando possibilidades além do agronegócio, bem como complexificando a discussão acerca da forma familiar e a patronal – empresarial, de agricultura. E por último, Schneider (2010) identifica o tema da sustentabilidade ambiental enquanto possibilidade de fortalecimento da discussão sobre desenvolvimento rural no Brasil, uma vez que a sustentabilidade aparece como possibilidade de se pensar novas formas de desenvolvimento.

Tal debate sobre o desenvolvimento rural no Brasil entre os estudiosos tem possibilitado, segundo Schneider (2010), uma influência decisiva dos mesmos na criação das políticas públicas para o meio rural¹⁷. Tal influência nos permite compreender como os formuladores de políticas públicas formam sua agenda, e de onde vem inspiração para que o Estado possa planejar suas ações e programas. Por isso, Schneider (2010) nos possibilita identificar também quais principais correntes teóricas têm dialogado com o Estado nos últimos quinze anos, bem como quais definições de desenvolvimento rural têm sido colocadas por tais correntes. Em uma espécie de mão dupla, torna-se possível identificar não só tais correntes, como também a influência direta destas na construção das políticas públicas para o meio rural.

¹⁷ Schneider destaca a influência dos pesquisadores acadêmicos, sem desconsiderar a influência dos movimentos e atores sociais, como também das organizações representativas do meio rural, mas afirma que tais influências parecem pender mais para um lado: “estudiosos, pesquisadores e acadêmicos assim como mediadores e/ou organizações que sobrevivem da elaboração de projetos e de sua interface com o Estado” tem tido uma posição **decisiva** junto aos formuladores de políticas públicas [grifo nosso].

Deste modo, quatro principais vertentes podem ser elencadas (SCHNEIDER, 2010; 2007), datadas a partir da década de 1990¹⁸. A primeira delas é destacada por Schneider (2010; 2007) ao trazer como principais estudiosos José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay. Ao apostarem na capacidade de inovação dos agricultores familiares, tais autores dialogam com questões acerca das dinâmicas territoriais de desenvolvimento do espaço rural. Tais autores contribuem, na visão de Schneider (2010), sobretudo para o debate do desenvolvimento territorial, noção fortemente presente nas políticas públicas contemporâneas para o meio rural.

A segunda vertente estudada por Schneider (2010; 2007) dá ênfase ao projeto Rurbano coordenado pelo pesquisado José Graziano da Silva. Tal vertente entende que o rural não pode ser considerado exclusivamente agrícola, sendo a agricultura apenas uma dentre tantas atividades desenvolvidas no meio rural. A argumentação se baseia, segundo Schneider (2010), na noção de um “novo rural” brasileiro (ou em outras palavras em um “processo de rurbanização”) como consequência da “modernização conservadora da base tecnológica da agropecuária”, em que as diferenças entre o urbano e o rural se tornam irrisórias, devido, sobretudo, às noções referentes ao mercado de trabalho.

A terceira vertente é destacada pela escolha de dois principais estudiosos: José de Souza Martins e Zander Navarro. Schneider (2010; 2007) afirma que a discussão feita por tais pesquisadores ultrapassa a questão da necessidade de se pensar mudanças para o meio rural relacionadas apenas a recursos materiais e financeiros. Tais pesquisadores acreditam que é preciso haver “processos radicais de democratização” que possam de fato permitir que os indivíduos e grupos sociais do meio rural possam se libertar do controle exercido pelo Estado, pelos partidos políticos, por elites e até por movimentos sociais. Acreditam também que os processos de desenvolvimento contribuem “para estimular a emancipação social, criar mecanismos de responsabilização [...] e, desse modo, promover a democratização da sociedade” (SCHNEIDER, 2010, p. 523).

A quarta e última vertente dá ênfase a uma questão que não está diretamente ligada ao desenvolvimento rural, estabelecendo o que Schneider (2010; 2007) chama de “relação fluida”, distante do desenvolvimento rural em seus aspectos mais amplos. Os estudos desta vertente enfatizam questões relacionadas ao agronegócio e a cadeias agroalimentares, preocupando-se em analisar aspectos sociais no estudo das formas de integração entre os agricultores em tais processos. Possuem como principal foco “entender em que condições os

¹⁸ As discussões realizadas por Schneider (2010) serão decisivas para os capítulos de análise. Dessa forma, serão apresentadas preliminarmente neste momento, mas recuperadas, sobretudo, nos capítulos 4 e 5.

pequenos produtores e suas organizações podem fazer frente aos desafios colocados pela forma atual como o capitalismo opera na agricultura e na produção de alimentos” (SCHNEIDER, 2010, p. 525).

Aprofundando o debate, Schneider (2010) identifica a dificuldade de se estabelecer uma conceituação sobre o que é o desenvolvimento rural, uma vez que os estudos não buscam necessariamente a construção de concepções, metodologias e experiências empíricas que possam auxiliar no debate e no estabelecimento de ações. O que há, segundo Schneider (2010), são discussões sobre temas e questões que afetam os indivíduos que vivem no meio rural, levando a conclusões generalizadas, sem uma definição da própria agenda temática. Neste sentido, para pensar o meio rural por meio de uma mudança social, Schneider (2010) destaca a necessidade da construção de estudos mais críticos e construtivos, mantendo a interface com interlocutores, como o Estado e suas políticas.

Assim, apesar dos apontamentos colocados, Schneider (2010) assinala algumas questões que parecem convergir nas vertentes elencadas pelo autor acerca do debate do desenvolvimento rural. Parece haver um consenso ainda que de forma difusa entre as vertentes de que as ações de desenvolvimento rural devem ser pensadas, a fim de se combater a pobreza e as “múltiplas vulnerabilidades” do meio rural. Além disso, as vertentes tendem a tomar o meio rural para além dos aspectos agropecuários, apontando para as mais diversas formas de inserção da agricultura familiar, estimulando a realização de estudos voltados a repensar o lugar do rural e o que o caracteriza. (SCHNEIDER, 2010; 2007).

Quanto a isso, é válido apontar que a grande maioria das políticas públicas para o meio rural pós-88 fica sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)¹⁹, criado em 2000 pelo decreto nº 3.338/2000, alterado em 2003 pelo decreto de nº 4.723 e extinto no ano de 2016²⁰. Assim, cabia ao MDA a responsabilidade por questões relacionadas à reforma agrária; pela promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares; e pela identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. (BRASIL, 2017; 2003).

¹⁹ O cenário político do país se encontra confuso, assim, até o início de escrita desta dissertação (meados de Agosto/2016) as principais políticas se encontravam sob responsabilidade do MDA, atualmente elas estão dispersas em vários ministérios.

²⁰ O MDA foi substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), este criado em 2016 pelo governo do presidente Michel Temer, com “foco na superação da pobreza, atenção à primeira infância, bem como a promoção da alimentação saudável e adequada do país” (BRASIL, 2017). As questões relacionadas ao meio rural ficaram agora de responsabilidade da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAF.

Assim, a partir do que foi descrito, é inegável a utilização da noção de desenvolvimento rural como discurso pelo Estado na produção de políticas públicas voltadas à cidadania. Por isso, tentaremos, a seguir, a partir de estudos como Grisa; Schneider (2014) realizar uma descrição das políticas criadas para o meio rural pós-88 com o intuito de identificar como a noção de desenvolvimento se mostra presente.

3.4 Breve descrição das políticas criadas pós-88 para o meio rural

Grisa e Schneider (2014) descrevem as principais políticas públicas criadas para o meio rural por meio do que os autores chamam de referencial global, setorial e de política pública. O primeiro referencial se relaciona à forma como a sociedade se coloca perante o mundo em determinados momentos, traduzindo o que os autores chamam de referencial setorial, que são demandas e questões de determinados setores. O terceiro referencial se torna uma espécie de consequência dos outros dois: surge como resposta às colocações feitas pela sociedade, por meio de ações que possibilitam uma organização geral da política pública.

Os autores desejam mostrar como ao longo dos anos, as políticas públicas criadas pelo Estado brasileiro correspondem a momentos específicos, que se vinculam a visões de mundo e a demandas surgidas, seja pelos agricultores, movimentos sociais ou ainda por estudiosos da academia. De certo modo, o trabalho de Grisa; Schneider (2014) se tornou nosso principal referencial para a identificação das políticas criadas pelo Estado, sobretudo, porque tais autores nos possibilitaram identificar quais contornos e objetivos as políticas foram tomando a partir do recorte feito por eles do início de 1994 até 2003. Assim, importante destacar que por meio das pesquisas de Grisa e Schneider (2014), iremos elencar os três principais eixos de políticas públicas que se desenvolveram no Brasil, chamando atenção para o fato de que muitas continuam até hoje em vigência, ainda que tenham sofrido modificações.

Grisa; Schneider (2014) destacam que, nas décadas anteriores à Constituição de 1988, as políticas para o meio rural beneficiavam médios e grandes agricultores, direcionados à exportação ou a interesses de grupos agroindustriais (café, trigo, cana-de-açúcar, laranja e algodão). Grisa; Schneider (2014, p. 129) destacam as principais políticas criadas: “crédito rural, garantia de preços mínimos, seguro agrícola, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, incentivos fiscais às exportações, minidesvalorizações cambiais, subsídios à aquisição de insumos, expansão da fronteira agrícola, e o desenvolvimento de infraestruturas”.

Deste modo, observa-se a partir dos contornos democráticos da Constituição de 88 e da ação dos movimentos sociais, uma valorização do diálogo entre Estado e sociedade civil, com a criação, sobretudo, de espaços participativos de construção, implementação e avaliação de políticas públicas. Assim, surge o primeiro referencial global definido por Grisa; Schneider (2014), datado a partir de 1994 às políticas públicas do meio rural brasileiro. Os autores destacam também que, neste momento histórico, a agricultura familiar adquire saliência para o desenvolvimento do país, e se torna um fator influenciador na caracterização das políticas públicas criadas, e de novos beneficiários, delimitando os sujeitos rurais no âmbito da categoria social “agricultor familiar”. Têm-se então políticas de caráter agrícola (crédito rural, seguro de produção e de preço) e caráter agrário (política de assentamentos de reforma agrária)²¹.

O segundo referencial identificado por Grisa; Schneider (2014) é denominado pelos autores como referencial marcado pela assistência, focando nas questões sociais do meio rural, datado a partir de 1997. Neste momento, o Estado é visto como aquele que deve auxiliar os agricultores familiares, na medida em que deve “corrigir as falhas de mercado”, atuando assim no combate à pobreza no meio rural. O que se vê neste processo é que as políticas públicas para o meio rural acabam por se aproximar de lógicas empreendidas por políticas sociais.

O terceiro e último referencial é descrito por Grisa; Schneider (2014) como sendo, a partir de 2003, identificado por políticas públicas visando à construção de mercado para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental. A partir de 2003, tem-se com o governo Lula uma ampliação de possibilidades de debate, na medida em que atores tidos como marginais passam adentrar os espaços institucionais, possibilitando a institucionalização de novas questões para as políticas do meio rural. Movimentos sociais, estudiosos e políticos puderam assim colocar em pauta suas reivindicações sobre as práticas produtivas – como o caso de atores da agroecologia e de movimentos voltados à problematização de formas de segurança alimentar e nutricional.

Nesse sentido, inspirados por Grisa; Schneider (2014), buscamos informações oficiais e construímos um quadro com as políticas públicas criadas no Brasil pós-88. Assim, consideramos importante também identificar outras políticas públicas criadas fora dos momentos datados e caracterizados pelos autores, uma vez que nosso objetivo é o de fornecer

²¹ Estas questões ligadas ao caráter agrícola e agrário serão retomadas nos capítulos de análise.

ao leitor um quadro o mais amplo possível das políticas públicas para o meio rural de 1988 até 2013²².

Quadro 2 - Políticas públicas criadas para o meio rural pós-88.

Ano de criação	Política pública/programa	Relação discursiva com o Pronaf
1994	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap)	✓
	Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)	✓
	Assentamentos de Reforma Agrária	✓
1995-6	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	✓
1997	Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais*	✓
1998	Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás	-
1998	Programa de Educação na Reforma Agrária (Pronea)	✓
2002	Programa Garantia Safra	✓
2003	Programa Fome Zero	✓
	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater)	✓
	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	✓
	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE)	✓
	Plano Nacional de Habitação Rural (PNHR)***	-
	Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat)	✓
	Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf)	✓
	Programa de Bibliotecas Rurais – Arca das Letras	✓
2004	Seguro da Agricultura Familiar (Seaf)	✓
	Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)	✓
	Bolsa Família	✓
	<u>Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)</u>	✓
2006	Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF)	-
2008	Programa Territórios da Cidadania (PTC)	-
	Política de Garantia de Preços Mínimos	✓
2009	Selo da Identificação da Participação da Agricultura Familiar (Sipaf)	✓
	Programa Minha Casa Minha Vida Rural	✓
2010	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**	✓
2011	Programa Bolsa Verde	-
	Programa Brasil Sem Miséria	✓
	Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	✓
	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)	✓
2012	Selo Quilombos do Brasil	-
	Brasil Carinhoso	-

Fonte: Construção da pesquisa, 2017.

*Substituído pelo Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais em 2003.

**Ainda que criado em 1993, tal política ganhou maiores investimentos e atenção do governo a partir de meados de 2003.

***Foi incorporado ao Programa Minha Casa Minha Vida Rural em 2009.

²² Importante esclarecer para o leitor que foi complicado identificar exatamente os anos de criação das políticas públicas que atingiram o meio rural, seja pela falta de informações, seja por informações em excesso sobre algumas políticas públicas. Ainda há dados diferentes sobre os anos de criação das mesmas. Tentou-se da melhor maneira possível trazer tais informações, contudo, sabe-se da possibilidade de haver diferenças quanto à criação e à identificação destas políticas, sobretudo pela dificuldade já assinalada.

Assim, no quadro anterior, buscamos identificar, a partir da coluna da esquerda, os anos de criação de políticas e programas para o meio rural, estas elencadas na coluna central. Dos anos de 1994 até 2002 percebe-se a criação de políticas de cunho agrário e agrícola, como a reforma agrária, Ater e o Pronaf – este último tido como a grande aposta para reconhecimento da categoria “agricultor familiar”, e como primeira política agrícola, é criado a partir da noção de que deve ser capaz de “proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais” (BRASIL, 1991). Há também outras políticas de cunho social, como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás e Programa de Educação na Reforma Agrária (Pronea), este último fortemente relacionado ao Pronaf, na medida em que são realizados eventos para formação e aperfeiçoamento dos agricultores familiares, a partir de uma nova política de Ater²³. É a partir do ano de 2003 que novas políticas são criadas e começam a fazer parte do “guarda-chuva” do Pronaf²⁴, reforçando a percepção de Grisa; Schneider (2014) da tentativa de se criar mecanismos de aperfeiçoamento para o fortalecimento de mercados para a agricultura familiar.

Bianchini (2015) nos permite afirmar que quase todas as políticas públicas criadas para o meio rural possuem alguma relação discursiva com o Pronaf (identificadas a partir da terceira e última coluna do quadro, à direita). No caso da política de Assistência Técnica e Extensão Rural, esta é reformulada e se torna central no Pronaf, bem como o Plano Safra que se torna de extrema relevância para o programa. A criação das políticas agrícolas, a saber, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional Alimentação Escolar (PNAE), Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar, Política de Garantia de Preços Mínimos, Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (Sipaf), Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) relaciona-se discursivamente com o programa na medida em que todas se voltam ao aperfeiçoamento dos agricultores familiares com vistas ao aprimoramento da produção. Assim, estas e tantas outras ações se tornaram responsáveis pelo aumento de investimentos disponíveis para o Pronaf, e por isso, são vistas como capazes de fortalecer o programa, e assim, o discurso em torno do desenvolvimento rural enquanto aposta para operacionalização da cidadania.

²³ A relação entre esta política e o Pronaf se encontra melhor descrita no capítulo 5 de análise.

²⁴ Tais informações podem ser vistas com mais detalhes no capítulo 3.

Os outros programas vinculados ao Pronaf, como Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf) e Programa Minha Casa Minha Vida Rural adquirem aspectos característicos de políticas sociais e se relacionam discursivamente ao programa, na medida em que são vistos como complementos importantes ao desenvolvimento rural e territorial, já que estão vinculados a diretrizes mais amplas que perpassam as noções de agricultura familiar e desenvolvimento rural que interligam todas as políticas públicas para o meio rural brasileiro.

De acordo com o que observamos até aqui, a relação entre desenvolvimento e cidadania se inicia na medida em que esta precisa ser operacionalizada e ultrapassar sua condição de reconhecimento apenas no marco jurídico regulatório. Algumas noções sobre desenvolvimento como a do economista Amartya Sen (2009), apostam na possibilidade de que políticas de desenvolvimento possam de fato romper com as contradições e desigualdades presentes nos países tidos “em desenvolvimento”. Neste sentido, muitas das noções que constituíram as políticas públicas pós-88, foram influenciadas decisivamente pela abordagem de Sen (2009), a partir de prescrições internacionais publicamente disponibilizadas aos países – como, por exemplo, os relatórios do Banco Mundial (MARANHÃO, 2016; JUNIOR; SANTOS, 2013; BANCO MUNDIAL, 2011; 2001). Porém, ainda que haja esta influência, não há um consenso sobre a capacidade de tais políticas de desenvolvimento de romper e superar as desigualdades dadas, isto porque, Arturo Escobar (2007) é um antropólogo que critica veemente o uso da noção de desenvolvimento para se pensar as formas de vida nas sociedades contemporâneas. Neste sentido, cabe-nos agora demonstrar o argumento desenvolvido por Escobar (2007), a fim de possibilitar que o debate acerca da relação entre desenvolvimento e cidadania no meio rural possa ser mais bem aprofundado nos próximos capítulos.

3.5 Apontamentos sobre a noção de desenvolvimento: reflexões sobre a relação de causalidade com a cidadania encontrada nas políticas públicas para o meio rural

Como já demonstramos anteriormente, Amartya Sen (2009) se torna um dos grandes influenciadores das políticas de desenvolvimento criadas como formas de operacionalização da cidadania na contemporaneidade. Assim, sua influência se dá na construção de políticas agrícolas, de gênero e de combate à pobreza, demonstrando o alcance de seu pensamento. Sua influência se dá também pelo modo como o economista aborda o desenvolvimento, com

vistas a tomá-lo a partir de um esforço amplo e geral voltado à tentativa de construção de um paradigma. Ao investir na noção de desenvolvimento enquanto possibilidade dos sujeitos de exercerem suas capacidades e assim alcançar melhores condições de vida fica evidente sua tentativa de enxergar tal noção para além de aspectos meramente econômicos.

Assim, ainda que esta tentativa adquira reconhecimento e demonstre a importância e complexidade com o que a noção de desenvolvimento é pensada pelo economista, Arturo Escobar (2007) é um antropólogo que se tornou conhecido pela sua crítica ao uso do termo desenvolvimento²⁵. Para ele, a noção de desenvolvimento se dá por uma construção advinda dos países considerados “desenvolvidos”, de forma a controlar e a impor formas de organização e construção social, econômica e cultural dos países considerados “em desenvolvimento”. Sua grande crítica se dá no sentido de que a produção da realidade social, baseada na noção de desenvolvimento, levou ao aumento da pobreza e da desigualdade, à marginalização da maior parte da população dos processos e das decisões governamentais e à multiplicação em grandes proporções de problemas socioeconômicos na África, na Ásia e na América Latina. Neste último caso o autor aponta, inclusive, que o desenvolvimento levou a América Latina a uma adaptação das formas neoliberais, onde se viu o benefício de capitalistas e setores dominantes em detrimento dos trabalhadores, dos subalternos, do ambiente e das culturas diferentes.

O desejo, advindo, sobretudo dos Estados Unidos pós Segunda Guerra Mundial (com intuito de estabelecer a paz mundial) era transformar os países subdesenvolvidos, de modo que estes possuíssem as mesmas características dos desenvolvidos, a saber: tecnificação da agricultura, altos níveis de industrialização e urbanização, adoção generalizada da educação e dos valores culturais modernos, rápido crescimento da produção material e dos níveis de vida (ESCOBAR, 2007). Tal desenvolvimento se tornou um pesadelo, uma vez que a fartura prometida pelos teóricos e políticos da década de 50 não ocorreu, mas sim um aumento crescente dos índices de pobreza, de desnutrição e de violência. O autor acredita que as várias formas com que o desenvolvimento foi pensado, para além da questão do capitalismo, como o

²⁵ Escobar não é o único. Gustavo Lins Ribeiro (2008) é outro antropólogo que também critica fortemente o uso do termo “desenvolvimento”. Seguindo a linha de Escobar (2007) pode-se dizer que ambos veem o desenvolvimento, como uma forma de poder, que se estabelece a partir de redes e da imposição de modos de organização social, econômica e cultural a contextos considerados “em desenvolvimento”. Sendo assim, o que ambos os autores confirmam é o quanto a noção de desenvolvimento, ainda que reconfigurada discursivamente para “beneficiar” contextos democráticos, acaba servindo a um sistema de classificação, que define lugares de “desenvolvidos”, “em desenvolvimento” ou “não desenvolvidos” aos sujeitos. Tais lugares, ao invés de aumentarem possibilidades, servem a complexas redes de poder, cujo centro hegemônico gravita em torno dos parâmetros ocidentais de um desenvolvimento capitalista, fenômeno esse marcado pela periferização de determinados espaços e pela acumulação desordenada de outros.

desenvolvimento socialista e o desenvolvimento participativo, por exemplo, fizeram de tal conceito algo não só necessário, como também, jamais colocado em dúvida, sendo convertido em uma certeza pelo imaginário social (ESCOBAR, 2007). Assim, o antropólogo toma o desenvolvimento como um discurso, e tenta isolá-lo para tornar possível pensá-lo como algo que vá além de aspectos culturais, constituidor de dinâmicas discursivas e de poder que envolvem a criação da realidade social.

Deste modo, Escobar (2007) defende veementemente que discursos de desenvolvimento se materializam na medida em que as formas de conhecimento se relacionam de modo sistemático a técnicas de poder. Sendo assim, um domínio sobre o pensar e o agir, baseado em teorias e conceitos, fez emergir todo um sistema regulatório de práticas, de modo a fazer os sujeitos se definirem como “desenvolvidos”, “subdesenvolvidos” ou “não-desenvolvidos”. Dessa maneira, para Escobar (2007), tomado enquanto discurso historicamente diluído, o desenvolvimento institui um gesto colonialista que pauta políticas de hierarquização racial e cultural. Tal discurso nega as diferenças culturais, históricas e raciais, legitimando a criação de espaços que problematizam, criam e estabelecem sistemas de administração, estes últimos que vigiam e instruem, se apropriando das esferas de atividade, dirigindo-as e dominando-as (MOHANTY, 1991; BHABHA, 1990 *apud* ESCOBAR, 2007).

Por isso, para Escobar (2007) o desenvolvimento, enquanto definidor de práticas sociais, econômicas, culturais, bem como orientador dos sistemas que envolvem a economia e a tecnologia, deve ser repensado, uma vez que existem outras formas de se definir as realidades existentes, a partir de outras noções, isso porque tal discurso, nos termos do autor, sempre há de se basear em um padrão único, advindo inevitavelmente de um modelo hegemônico.

As noções trazidas de Sen (2009) e Escobar (2007) nos permitem afirmar que o campo semântico do desenvolvimento não é consensual. Tais autores nos permitem notar que o uso do termo, é aberto a várias expectativas e metas, sendo utilizado de modo muito díspare. Se o desenvolvimento é visto por Sen (2009) como algo que gera liberdade, Escobar (2007) aponta o uso do desenvolvimento como termo que funda a própria noção de “mercado” na sociedade, responsável pela separação histórica que gera desigualdade, na relação de exploração cunhada entre os países.

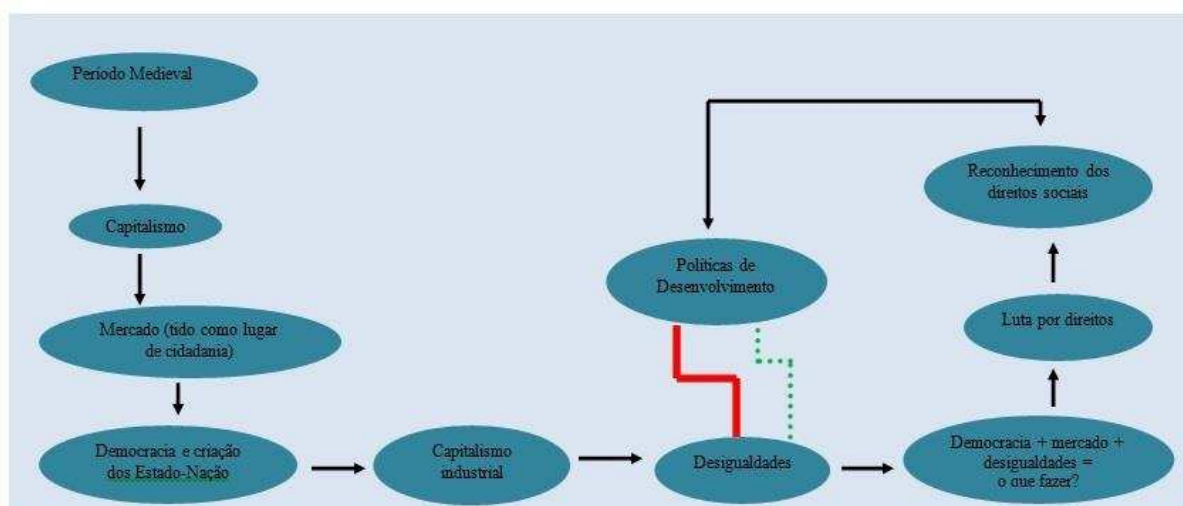
Assim, na medida em que o capitalismo surge historicamente como uma promessa de rompimento com a tradição, o mercado passa a ser visto como possível de ser alcançado por todos. Em outras palavras, com a criação dos Estados-Nação e a possibilidade de os

indivíduos se emanciparem e viver em conjunto, a instituição mercado se constrói, e caminha simultaneamente na sua formação e na consolidação da democracia nas sociedades modernas. Junto a isso, tem-se a expressão das desigualdades existentes nas sociedades, protagonizada, nos termos de Escobar (2007) pela noção de desenvolvimento.

Neste sentido, o Estado parece se fortalecer enquanto instituição que surge para manter os indivíduos vivendo em sociedades complexas e pluralistas, a partir de um fortalecimento contraditório do mercado, por meio de um discurso acomodador de conflitos, permitido pela noção de desenvolvimento. Destarte, o surgimento das políticas de desenvolvimento se dá – como vimos com Draibe (1993) enfatizando a importância do desenvolvimento no contexto do Estado de Bem Estar Social – como parte da possibilidade de que os direitos sociais possam ser alcançados, ou seja, que as desigualdades geradas possam ser, de certa forma, minimizadas, e que uma cidadania plena seja operacionalizada. Entretanto, é a mesma noção de desenvolvimento que, segundo Escobar (2007), alimenta o ciclo histórico de desigualdades instauradas nos contextos contemporâneos.

Portanto, Sen (2009) e Escobar (2007) divergem justamente nessa crença de que tais políticas podem superar as desigualdades existentes. A seguir, apresentamos uma figura que resume o pensamento destes dois estudiosos no que diz respeito à crença do uso da noção de desenvolvimento enquanto possibilidade de gerar cidadania. Se Sen (2009) acredita na possibilidade de diminuição das desigualdades (traço esverdeado e descontínuo), Escobar (2007) aposta que a adoção da noção de desenvolvimento acaba por fortalecer ainda mais tais desigualdades, impedindo a geração de cidadania (traço avermelhado e contínuo).

Figura 1 - A visão de Sen (2009) e Escobar (2007) sobre a noção de desenvolvimento.



Fonte: Construção da pesquisa, 2017.

Assim, é possível visualizar que a operacionalização da cidadania, a partir do surgimento do Estado Moderno e da ascensão do capitalismo se faz, segundo Mouffe (2000), por noções fortemente liberais, por meio de uma “democracia liberalizada” e de um “liberalismo democratizado”. Isto porque, a noção de liberdade, sobretudo, a liberdade individual é uma concepção que adquire força e torna-se naturalizada em termos para se pensar a cidadania nos contextos contemporâneos. Por isso, identificamos como mostrado na figura, o mercado enquanto instituição capaz de se pensar a garantia dos direitos individuais e como aquele que possibilita ao sujeito se desenvolver e conquistar o que for preciso para si próprio.

Segundo Mouffe (2000), a democracia e a criação dos Estados-Nação se formam a partir de um discurso liberal, a partir de estruturas simbólicas. Logo, cabe ao Estado interferir o mínimo possível, apenas quando necessário para a garantia dos direitos individuais e dos direitos humanos. Paradoxalmente, a criação desta estrutura simbólica traz noções de igualdade e soberania popular, porém, ao articular noções do liberalismo com a democracia, o Estado se investe de uma construção de discurso que impede a completude de ambos, e “estabelece limites à soberania popular em nome da liberdade”, levando assim a desigualdades geradas pelo capitalismo industrial e a uma naturalização da noção de democracia enquanto fortemente pautada em noções liberais, ou seja, a uma “democracia liberalizada”.

Neste sentido, a luta por direitos sociais surge dos indivíduos, formados enquanto “soberania popular”, que se colocam e se posicionam, possibilitando a “contestação democrática”. Assim, o reconhecimento destes direitos sociais se dá a partir de uma articulação feita pelo Estado que, a fim de se operacionalizar a cidadania, é pensada a partir de políticas de desenvolvimento vistas enquanto possibilidade de superação das desigualdades geradas, a partir de noções como as desenvolvidas por Sen (2009). Porém, permanece inconclusivo o argumento de que tais políticas são capazes de serem pensadas enquanto formas de operacionalização da cidadania, dado a compreensão de que a noção de desenvolvimento pode, como afirma Escobar (2007), fortalecer as desigualdades existentes e criar tantas outras.

Assim, apesar de termos identificado uma relação de causalidade entre desenvolvimento e cidadania no âmbito da noção de desenvolvimento rural, não existe um consenso teórico sobre a capacidade da noção de desenvolvimento de produzir resultados sociais, equânimes e justos, e quiçá, desenhar contextos mais cidadãos. De todo modo, é

preciso identificar, a partir dessas noções de desenvolvimento, que/quais desenvolvimento/s aparece/m no discurso do Estado para o meio rural. Ao analisarmos as visões de Amartya Sen (2009) e Arturo Escobar (2007), percebe-se que o desenvolvimento possui caminhos muito diversos delineados por tais autores. Sendo assim, por meio destas duas concepções, buscaremos analisar quais seriam as implicações de uma relação de causalidade entre cidadania e desenvolvimento, ou, em outras palavras: para que tal relação de causalidade aconteça, como se constrói o discurso do Estado sobre desenvolvimento rural?

Entendemos que, de um ponto de vista discursivo, tal relação pode ser melhor detalhada metodologicamente. Por isso, no próximo capítulo apresentaremos a teoria do discurso de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, uma vez que ela se mostra capaz de nos auxiliar no detalhamento dessa relação de causalidade entre desenvolvimento rural e cidadania, nos levando assim, ao longo do presente estudo, a investigar as questões ligadas a esta relação.

4 A CONSTRUÇÃO DE UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA PARA A COMPREENSÃO DO CAMPO DISCURSIVO EM TORNO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CIDADANIA NO MEIO RURAL BRASILEIRO PÓS-88

Como identificado anteriormente, existe uma relação de causalidade entre cidadania e desenvolvimento, em que a operacionalização da cidadania no meio rural se dá a partir de políticas agrárias, agrícolas e sociais, relacionadas a políticas de desenvolvimento. Assim, a identificação de tal relação de causalidade, convoca-nos a responder à seguinte questão: qual a resposta dada pelo Estado à institucionalização da cidadania no meio rural pós-88? Para respondermos tal questão, é de suma importância que o leitor compreenda nossas escolhas metodológicas.

Assim, por meio do que foi desenvolvido nos capítulos anteriores, recapitulando as noções de cidadania desenvolvidas pelos teóricos e estudiosos da ciência política e resumindo-as no quadro 1 do primeiro capítulo, faz-se importante, nesse momento, deixar claro ao leitor também nossa principal escolha teórica, aquela que, em termos metodológicos e teóricos-analíticos perpassa e em muito nos inspira em toda esta dissertação. De tal sorte a teoria do discurso, desenvolvida pelos autores Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, nos parece adequada para discutirmos nossa principal questão de pesquisa, qual seja, a resposta dada pelo Estado à institucionalização da cidadania a partir da Constituição de 1988.

Laclau; Mouffe (2015) partem de lugares os quais acreditamos estar em diálogo com as sociedades contemporâneas, logo, com a realidade brasileira. Ao desacreditarem na possibilidade de um consenso político, Laclau; Mouffe (2015) defendem a necessidade de se pensar modos de convivência entre os mais diversos modos de pensar. O principal objetivo do pensamento destes autores é refletir sobre a transformação do antagonismo em agonismo, possibilitando que a busca pelo poder presente na sociedade, perpassando os mais diversos grupos, possa se dar por meio da legitimação das diferenças dos mesmos e da possibilidade de os sujeitos terem uma vida mais digna nas sociedades contemporâneas.

Neste sentido, após identificarmos a operacionalização da cidadania nos Estados contemporâneos por meio de políticas caracterizadas em Estados de Bem Estar Social, evidenciando a existência de uma proximidade entre questões relacionadas à cidadania – como os direitos civis, políticos e sociais – e a criação de políticas de desenvolvimento, buscaremos neste capítulo lançar mão da abordagem política de Ernesto Laclau e Chantal

Mouffe para entender: a) quais lógicas perpassam a relação dos Estados democráticos contemporâneos e os grupos sociais; b) como tal relação influencia as diversas relações do Estado, dentre elas as políticas públicas; e, c) como as políticas públicas para o meio rural podem ser compreendidas pela abordagem pós-estruturalista, entendendo o meio rural como um campo constituído de inúmeras diferenças que buscam consideração por parte do Estado contemporâneo. Ao fazer tal movimento, nosso objetivo é o de construir uma abordagem a partir da teoria do discurso como grande arcabouço capaz de explicitar essas dinâmicas sociais em torno do Estado, para que nos capítulos subsequentes tenhamos condições de examinar mais detidamente as políticas públicas para o meio rural.

Sendo assim, este capítulo se organiza nas seguintes partes: na primeira parte apresentaremos a teoria do discurso como possibilidade teórica para pensarmos a construção de lugares e não lugares como consequência de um campo de discursividade, em constante embate entre os grupos em sociedade, estabelecendo uma hegemonia discursiva, dando destaque a certos discursos e deixando outros de fora. Na segunda parte, delinearemos nossa metodologia, a partir da apresentação da subdivisão realizada em nosso recorte empírico, sendo explicitada, portanto, nossa escolha pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Por fim, na terceira parte, detalharemos a abordagem metodológica baseada em Carlo Ginzburg (1989), os procedimentos metodológicos baseados na pesquisa documental e pesquisa bibliográfica, e o instrumental metodológico, baseado nos estudiosos Dominique Maingueneau, Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, para análise do corpus empírico proposto.

4.1 A teoria do discurso: práticas discursivas e a construção de um lugar

De início, é possível afirmar que, para Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, a sociedade se constitui a partir de discursos que se formam por meio de um sistema de signos alimentando a todo o campo social (JORGENSEN; PHILLIPS, 2002). Por isso, pode-se dizer que Ernesto Laclau e Chantal Mouffe possuem duas questões centrais que norteiam toda a teoria do discurso: dado o contexto da escrita, século XX, marcado por crises globais, como o Estado de Bem Estar Social, o capitalismo e o socialismo, estes que incapazes de dar respostas aos conflitos gerados, demonstram a necessidade de se pensar (i) novos rumos para os pensadores da esquerda; e (ii) buscam também enfrentar as questões globais que dizem

respeito à “[...] atual incapacidade de enfrentar, de maneira política, os problemas que se apresentam às nossas sociedades” (Mouffe, 2015, p. 9).

Tais problemas estão relacionados às múltiplas visões e identidades políticas, sociais, econômicas e culturais existentes. Assim, tais autores voltam-se a possibilidades de se propiciar um futuro mais digno aos sujeitos, na medida em que se é preciso pensar em como lidar com questões emergentes, como por exemplo, com os movimentos sociais feministas, os movimentos contestatórios das minorias étnicas, nacionais, sexuais, as lutas sociais nos países de periferia capitalista, lutas dos ambientalistas, questões referentes à intolerância religiosa e as propostas do multiculturalismo, entre outras. (GIACAGLIA, 2014; OLIVEIRA, 2014; PESSOA, 2014; LACLAU; MOUFFE, 2015).

Dito isto, importante dizer que a teoria do discurso também recebe algumas definições como sendo pós-estruturalista e pós-marxista. Isto porque, Laclau; Mouffe (2015) criticam o marxismo²⁶ uma vez que acreditam que o antagonismo capital versus trabalho não é suficiente para explicar as relações sociais. Para tais autores, existe “um complexo espectro social” formado por inúmeros sujeitos sem identidade que vão para além do antagonismo de classe. (MENDONÇA; RODRIGUES, 2014a; PESSOA, 2014).

Assim, tais autores apontam visões problemáticas do marxismo propondo uma teoria pós-marxista, ao enxergarem o sujeito para além da sua condição de vendedor de sua força de trabalho, sendo visto como multifacetado, no sentido de que ele não é apenas o trabalhador que vende sua força de trabalho, como também o pai, o irmão, o filho, entre outras tantas condições que influenciam fortemente na formação da sua identidade. Portanto, também diferentemente do Estruturalismo²⁷ que acredita estar a sociedade fixada dentro um sistema, buscando assim as regras gerais que regem o mesmo, Laclau; Mouffe (2015) constroem uma teoria pós-estruturalista tomando como premissa “a impossibilidade de se conceber um fundamento último ou centro” na e da sociedade. Logo não concebem a possibilidade de uma

²⁶ A noção de hegemonia utilizada por Laclau; Mouffe também caminha no sentido de repensar alguns pensadores da teoria marxista. A noção de hegemonia, oriunda de Gramsci, é repensada uma vez que tal autor dá ênfase à hegemonia enquanto processo baseado apenas na ideia de classe, enquanto Laclau; Mouffe acreditam que qualquer que seja a relação política estabelecida, envolve questões que estão muito mais além de características classistas. O que os autores da teoria do discurso enfatizam com suas críticas é que a formação de um discurso hegemônico na sociedade pode perpassar questões para além de aspectos econômicos, e, com isso, os sujeitos também são vistos para além de suas condições definidas no aspecto do trabalho.

²⁷ E ainda que encontrem suas bases na teoria estruturalista ao reconhecerem a importância da identificação do caráter relacional de toda a identidade social, como afirmam autores estruturalistas, Laclau; Mouffe possuem como grande influência o estudioso Jacques Derrida, este que formula sua grande crítica ao estruturalismo pela busca em encontrar “o centro da estrutura”, pensando-a como algo fixo e permanente.

formação do político e do social com fundamentos últimos, crença fortemente presente em algumas teorias estruturalistas (MENDONÇA; RODRIGUES, 2014a).

Neste caminho, os autores da teoria do discurso também realizam uma crítica ao liberalismo por meio da crença e busca no consenso, algo fortemente difundido na teoria liberal. Para Laclau; Mouffe (2015), o antagonismo é algo impossível de ser erradicado, dada a natureza do social que se forma a partir de diferentes visões de mundo. Assim, não é possível alcançar o consenso, uma vez que este anularia a existência de multiplicidades. Logo, as mais diversas identidades que formam o social, bem como os indivíduos, e também o político, devem coexistir nos diversos espaços da sociedade. Para tal, é preciso se pensar a necessidade de se dar legitimidade e espaços nas quais as diferenças possam de fato existir.

Assim, a teoria do discurso trabalha com a noção de que não existe um fundamento final na sociedade, de modo que o político, e consequentemente o social estão relacionados ao antagonismo, à precariedade e à contingência. A construção da sociedade e da identidade, por exemplo, são, para estes autores, fenômenos flexíveis, passíveis de mudanças, não podendo assim ter seus sentidos completamente fixados (FARIA, 2010). Nesse sentido, a realidade social é construída por meio de discursos que, por meio de articulações – tidas como práticas, sempre em movimento e em transformação, sendo abertas e contingentes – se transformam em um discurso temporariamente hegemônico.

A transformação de tal discurso em um status temporariamente “universal” traz consigo a problemática da exclusão, uma vez que, ao aglutinar determinados sentidos, ele obrigatoriamente deixa outros de fora. Por isso, tal discurso sempre acarreta alguma forma de exclusão. Por isso, a ideia de legitimidade defendida por Laclau e Mouffe está assim baseada na noção de hegemonia enquanto um discurso que é reconhecido como tal, ou seja, enquanto um discurso que adquire a capacidade de “representar” diversas visões a partir de uma “grande visão”, e por meio da incorporação de interesses e de demandas advindas de diversos discursos que se transformam em um “grande” discurso (MENDONÇA, 2003), ainda que, por princípio, seja impossível a agregação de todos os sentidos existentes. Simultaneamente a isso, a legitimidade de um discurso enquanto hegemônico só se dá uma vez que existem outros discursos contra-hegemônicos, que gravitam dentro de um dado campo de discursividade, buscando ocupar o status de “temporariamente universal”.

Deste modo, para Laclau; Mouffe (2015), ao pensar a hegemonia a partir de contextos democráticos, torna-se importante então pensar como é possível a transformação das relações pautadas em inimigos excludentes em relações pautadas em adversários políticos legítimos.

Por isso, é válido dizer que o projeto político de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe aposta na transformação das relações antagonísticas em relações agonísticas. Isto porque a noção de antagonismo está relacionada à figura do inimigo, já a de agonismo está relacionada à figura do adversário, em que se tem o combate entre as idéias, existindo, sobretudo, o direito de defesa das mesmas, não sendo tal direito, portanto, colocado em questão (LACLAU; MOUFFE, 2015; MOUFFE, 2005).

Assim, as relações agonísticas convivem com diversos discursos (“eles”), em oposição a um discurso hegemônico (“nós”) convivendo em espaços institucionalizados na sociedade, propiciando a luta legítima na busca pela hegemonia discursiva, ainda que esta só exista a partir da coexistência de outros discursos “pairando” sobre o discurso temporariamente hegemônico (FERREIRA, 2011; LACLAU, 2005; MENDONÇA, 2003). Em outras palavras, Laclau; Mouffe (2015) revelam a necessidade de se repensar a relação existente entre o “nós/eles”, no sentido de que, dada a naturalidade de tal relação, a existência do “nós” se dá pela existência do “eles”, bem como sem o “nós” não é possível identificar o diferente que se forma através do “eles” (MOUFFE, 2015). Assim, Laclau; Mouffe (2015) apostam na mudança da relação existente entre “nós/eles”, a fim de que tal relação possibilite a existência de uma ordem pluralista.

4.1.1 Democracia e disputa das diferenças

Essa noção de antagonismo discutida pelos autores se torna extremamente relevante para a teoria do discurso, pois é através de uma disputa das diferenças que a democracia pode de fato existir. Dessa forma, uma sociedade democrática reconhece a existência de pluralismos, por isso a ideia de que o conflito não pode ser eliminado, mas pode ser repensado a partir da noção de agonismo. Assim, o bom funcionamento da democracia está relacionado ao embate frequente de posições políticas, uma vez que a ausência ou a recusa por esse embate pode levar à falta de envolvimento e de participação política e à edificação de noções que não possam ser organizadas pela democracia, construindo discursos antagônicos que desafiam as próprias noções de civilidade (MOUFFE, 2005).

Destarte, a crença no consenso defendida por algumas teorias liberais, bem como a falta de espaços e instituições que possam de fato legitimar a existência e a expressão de identidades políticas diferentes, pode muitas vezes levar a medidas que, como dito acima, “desafiam as próprias noções de civilidade”, como o exemplo citado por Mouffe (2015) do

ataque às Torres Gêmeas nos Estados Unidos em 2001. Ainda que complexifique as razões para tal, Mouffe (2015) nos alerta que a falta de possibilidade e de espaços para demonstração de divergências identitárias políticas (neste caso, identidades políticas que divergem da cultura ocidental, destaca Mouffe), leva à extrema falta de diálogo e, possivelmente, ao estabelecimento de conflitos que podem gerar guerras em âmbitos globais.

Quando os autores falam de dissenso, Laclau; Mouffe (2015) não desejam legitimar quaisquer ações por parte de grupos divergentes, como os ataques realizados nos países do Ocidente nos tempos atuais, ou o caso citado anteriormente. Por isso Mouffe (2015) nos fala da importância da criação de um “espaço simbólico comum entre oponentes, que sejam considerados ‘inimigos legítimos’”, (p. 50). Laclau; Mouffe (2015) buscam meios para que, dado o contexto global contemporâneo, possa ser possível pensar na convivência entre as diversas e divergentes identidades políticas (sociais, culturais, econômicas, etc...), uma vez que não podemos pensar a formação das sociedades por meio de modelos homogêneos que acreditam, por isso, serem universais. (MOUFFE, 2015).

Esta ideia de universalidade se torna de extrema relevância para Laclau; Mouffe (2015), na medida em que eles realizam um debate que se dá em torno dos particularismos e universalismos. Para os autores, o universalismo é nada mais do que um “particular dominante”. (GIACAGLIA, 2014). Assim, a teoria do discurso demonstra a existência de identidades políticas particulares na sociedade que precisam paradoxalmente se “universalizar” para se tornarem hegemônicas. Paradoxalmente, uma vez que a base da teoria do discurso se dá em torno de uma visão do sujeito enquanto indivíduo inacabado, sempre em transformação, dada a própria construção contingente e precária da sociedade²⁸, Laclau; Mouffe (2015) fortalecem sua discussão por meio do debate entre universalismo e particularismo, bem como por meio da noção renovada de hegemonia criada por Gramsci e já explicada anteriormente.

Neste sentido, as noções de universalismo e particularismo são melhor entendidas por meio das noções de lógicas da diferença e lógicas de equivalência criadas pelos autores, de modo que a construção das identidades políticas se dá por meio da tensão entre tais lógicas (MENDONÇA, 2014b)²⁹. É essa tensão, que podemos, em outras palavras, chamar de

²⁸ O próprio conceito de sociedade desenvolvido pelos autores está calcado na noção de corpo social enquanto construção inacabada, impossível de conquistar sua completude, devendo ser entendida como “o efeito de uma ausência ou negatividade, residindo, exatamente no antagonismo insolúvel entre tentativas de dominar o sentido do social”. (MARCHAT, 2014, p. 13).

²⁹ Ernesto Laclau realiza um debate acerca da impossibilidade da emancipação justamente ao demonstrar a tensão existente entre as lógicas da diferença e de equivalência. Emancipação para o autor se refere à libertação

“momento de negociação” entre estas duas lógicas que produzem o político, tido como o formador da sociedade para Laclau e Mouffe (Shouthwell, 2015). Ao realizarem uma diferenciação entre a política e o político³⁰, os autores da teoria do discurso desejam enfatizar o caráter antagonístico das sociedades contemporâneas e as consequências das relações que são pautadas na crença de um consenso político, que leva à ilusão da possibilidade de consenso e universalização de noções discursivas na contemporaneidade.

4.1.2 A construção discursiva em torno do poder

Para Laclau; Mouffe (2015) a construção discursiva temporariamente hegemônica se dá por meio da unificação de diferentes elementos transformados em momentos que se aglutinam formando um discurso amplo, em que este se fortalece, dada sua possibilidade de agrupar discursos suturados³¹, que adquirem status de equivalência com os demais. Por isso, as identidades particulares se transformam em uma identidade o mais “universal” possível, ainda que Laclau e Mouffe discordem da possibilidade da objetividade enquanto sentido completo, acabado e totalmente transparente de qualquer discurso nas sociedades atuais. O que se tem então é uma identidade diferencial que se torna uma identidade temporariamente equivalencial (GIAGLIA, 2014). Assim, a noção de hegemonia se torna importante, sendo o conceito que nos permite compreender a unidade existente na formação social concreta, na medida em que um discurso, ao aglutinar vários outros discursos, se torna temporariamente hegemônico, dando sentido e formação à sociedade (LACLAU; MOUFFE, 2015). Neste

completa das amarras sociais. (Mendonça, 2014b). Para Laclau, a emancipação não é viável pelo fato de um determinado grupo modificar sua identidade no momento em que seu discurso se modifica e se aglutina a outros, criando pontos nodais, gerando assim o esvaziamento do sentido específico do discurso tido como específico daquele grupo. Ao esvaziar-se de seu discurso, este não mais é identificado como diferente dos demais, deixando de pertencer à uma lógica da diferença, e passa, ao esvaziar-se, a corresponder a lógica de equivalência existente no sentido dos outros discursos. Neste sentido, a emancipação se torna impossível porque sua conquista deve se dar justamente pela particularidade em que um grupo legitima sua necessidade de libertação, ao passo que tal processo só se dá se este grupo consegue se fortalecer e ser visto por demais na sociedade num processo que só ocorre a partir da aglutinação de demais discursos a ele.

³⁰ A política está relacionada ao conjunto de práticas e instituições que possibilitam a criação da ordem e organização dos sujeitos em sociedade. O político é o que Mouffe (2015) chama de “antagonismo”, ou seja, as relações que se estabelecem em torno da disputa entre discursos que buscam o poder e a hegemonia, algo que para Laclau e Mouffe é constitutivo das sociedades contemporâneas, devendo apenas ser repensado (por isso a proposta da transformação das relações antagonistas em relações agonísticas, como já explicado). (MOUFFE, 2015).

³¹ Este termo é demonstrado no texto de Mendonça (2014b, p. 85) para explicar de modo mais detalhado as origens teóricas em que se baseiam Laclau e Mouffe. Este termo nos ajuda a pensar na noção de que um discurso quando agrupado a outros, jamais volta a ser o que era antes, ainda que mantenha algumas características tidas como “suas”.

sentido, a hegemonia é vista como um “discurso sistematizador, aglutinador [...], um discurso de unidade [...] de diferenças”. (MENDONÇA; RODRIGUES, 2014b).

O discurso, categoria-chave da teoria, é para Laclau; Mouffe (2015) tido como constituidor das relações sociais, isto porque, tais relações sociais só adquirem significado por meio de discursos, como um objeto, por exemplo, que não possui qualquer sentido se não se construir um discurso sobre ele. Enquanto isento de discursos, ele é apenas um objeto em sua existência, em que seu sentido se constrói a partir de “práticas articulatórias dentro de totalidades discursivas” (MENDONÇA, 2014b). Tais como as ações e acontecimentos na sociedade, que só adquirem sentido e são hierarquizados e classificados em suas dimensões (como ameaçadores, desejáveis, decisivos ou banais, etc...) por meio dos discursos e sistemas de significação (BURITY, 2014). A relevância de se analisar o discurso se dá pela sua possibilidade de se compreender qual o sentido de determinada ação ou acontecimento e quais as tensões e relações envolvidas em tal discurso.

Sendo assim, Mendonça (2014a) reconhece que, para Laclau e Mouffe, o social não tem sentidos objetivos, pois como qualquer discurso não é completo em si, nem completamente compreensível. Assim, como nenhum discurso nunca trará sentidos fixados, toda realidade social formada por práticas discursivas também nunca contemplará a todos de forma completa. Deste modo, apesar de discursos sempre buscarem essa completude, o que se tem é uma busca constante, que se conforma por meio da hegemonia de um discurso sempre passageiro, voltado a hegemonizar a visão da sociedade. Porém, ao mesmo tempo em que essa completude é impossível, é sempre necessário haver o estabelecimento de uma visão ideológica para manter uma ordem e permitir a governabilidade. O que há, então, são discursos contingentes e precários, coexistindo e sendo ameaçadas por outros discursos contrários, estes que seriam, nesse sentido, contra-hegemônicos por se voltarem a questionar a ordem discursivamente engendrada (MENDONÇA, 2014a).

Como explicado anteriormente, Laclau; Mouffe (2015) pensam o Estado a partir da lógica do político, em um contexto pluralista e democrático, lidando com tensões, conflitos e a busca pelo poder dos mais diversos grupos. Assim, o Estado busca unificar várias bandeiras em torno de um comum, em que as dinâmicas discursivas são resultantes de uma tentativa do Estado de acomodar tais tensões e conflitos, por meio de um viés democrático, e ao mesmo tempo, não deixando de abordar tensões liberais, a partir da crença na possibilidade do consenso de unificar diversas bandeiras.

Neste sentido, a partir da teoria do discurso, por meio de uma ideia discursiva em torno do poder, em um contexto de democracia e de disputa das diferenças, nosso principal esforço é compreender como o Estado respondeu, diante das inúmeras demandas articuladas e que pressionaram a construção da Constituição de 88, à institucionalização da cidadania no meio rural. De modo mais detalhado é possível compreender que, a partir da Constituição de 1988, a categoria “agricultor familiar” passa a ser alvo de várias de políticas públicas, sobretudo, políticas que se embasam em uma nova concepção de desenvolvimento rural, protagonizadas pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Neste processo, o discurso em torno do Pronaf parece se tornar central na operacionalização da cidadania por meio de políticas públicas para o meio rural brasileiro. Assim, nossas preocupações se voltam a questionar como se consolidou esta nova visão de políticas públicas de desenvolvimento rural como capaz de garantir a conquista e a ampliação da cidadania aos sujeitos rurais, a partir da construção de uma equivalência entre desenvolvimento rural e cidadania.

Para responder tal principal questão, dividimos nossa metodologia em três partes, a saber: (i) abordagem metodológica; (ii) procedimentos metodológicos; e, (iii) instrumental metodológico. Nossa abordagem metodológica está baseada na noção de Ginzburg (1989) de que construímos fatos a partir de pistas, indícios e sinais, em que estes são identificados a partir do material que os vincula, que restaram de toda a relação construída. Neste sentido, o historiador nos auxilia a enxergar “as sobras” nos documentos selecionados, fazendo-nos enxerga-los para além de simples documentos vazios. Para o segundo passo, nosso procedimento metodológico está baseado na pesquisa documental e na pesquisa bibliográfica, ou seja, utilizaremos respectivamente documentos oficiais do Estado e artigos científicos de pesquisadores e estudiosos acadêmicos. Posteriormente, partiremos para o instrumental metodológico: a análise de discurso. Para entendimento e aprofundamento à nossa principal pergunta utilizaremos noções de Mainguineau (2008; 2002; 1998), Laclau; Mouffe (2015) e leitores de Laclau e Mouffe. Assim, organizaremos os dados em uma cronologia espaço-temporal para que possamos compreender como se deram as dinâmicas discursivas da cidadania no meio rural a partir da escolha de uma política pública: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), principal aposta discursiva e institucionalizada do Estado para a cidadania no meio rural pós-88.

4.2 Recorte empírico escolhido: porque o Pronaf?

Como consta no título desta dissertação, e já anunciado em várias seções anteriores, o problema de pesquisa ora proposto pretende tomar as práticas discursivas do Estado em torno do Pronaf, para podermos compreender a resposta dada pelo Estado à institucionalização da cidadania no meio rural pós-88. Em linhas gerais, o Pronaf é a política pública que protagoniza a nova concepção de cidadania que o processo de redemocratização traz consigo, instituindo assim dois mecanismos práticos e concretos centrais nas novas políticas públicas para o meio rural: espaços deliberativos e a própria categoria “agricultor familiar”.

Segundo Fernandes (2013, p. 25) o Pronaf surge para atender às demandas dos sujeitos rurais, estes que a partir das lutas e organizações travadas ao longo da história, pautavam a criação de uma política social e econômica direcionada ao desenvolvimento rural. Tal programa acaba assim por reforçar a importância da produção agropecuária do país, por meio do “fortalecimento das condições para o aumento da capacidade produtiva, a melhora da qualidade de vida e o pleno exercício da cidadania”. O Pronaf foi pensado como um programa de crédito que possibilitaria a inserção de tais sujeitos na economia, potencializando assim o desenvolvimento (FERNANDES, 2013).

Segundo Fernandes (2013) e Schneider et al. (2009), de um ponto de vista operacional, e de modo resumido, este programa apresenta atualmente quatro linhas de atuação: (i) financiamento da produção, a partir dos recursos destinados para custeio e investimento das atividades dos agricultores familiares (estes são divididos em grupos A, B, C, D e E de acordo com a renda); (ii) financiamento e infraestrutura e serviços municipais, a partir de apoio financeiro aos municípios para realização de obras de infraestrutura e serviços básicos; (iii) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares, a partir da realização de cursos para agricultores familiares, conselheiros municipais e técnicos envolvidos nas políticas de desenvolvimento rural; e (iv) financiamento da pesquisa e extensão rural, a partir da destinação de recursos financeiros para a geração e a transferência de tecnologia aos agricultores familiares.

Assim, desde a sua criação, o Pronaf sofreu inúmeras modificações. Dentre elas, pode-se falar da ampliação do acesso ao crédito, uma vez supostamente reconhecida a heterogeneidade dos agricultores familiares. Além disso, consideradas as críticas feitas ao programa, ampliaram-se os grupos de acesso, possibilitando que os mais diversos perfis de agricultores familiares pudessem contar com os benefícios (FERNANDES, 2013).

Segundo Bianchini (2015), a estruturação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2003, tendo como base organizacional a Secretaria da Agricultura Familiar e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, trouxe uma nova reconfiguração ao Pronaf. Assim, o Programa se consolidou em três principais subprogramas: o Pronaf Crédito, o Pronaf Infraestrutura e o Pronaf Formação. Dessa forma, os critérios utilizados para a caracterização do beneficiário são, segundo Bianchini (2015): o critério da renda; o critério da área (até quatro módulos fiscais); o limite de mão de obra assalariada (até dois empregados e/ou predomínio da mão de obra familiar); a residência em estabelecimento ou em região urbana próxima; o predomínio da renda do estabelecimento na renda familiar. Bianchini (2015) também discute as mudanças mais recentes que, como a criação do Plano Safra da Agricultura Familiar (2003). Com esta nova configuração, o objetivo do governo federal se volta ao aperfeiçoamento das políticas públicas para os agricultores familiares, no intuito do aumento da produção sustentável de alimentos, da geração de renda no meio rural e da organização econômica dos beneficiários. Das últimas modificações realizadas, pode-se dizer, segundo Bianchini (2015, p. 69-85), que os principais instrumentos recentes dessa política agrícola são³²:

Quadro 3 - Principais instrumentos do Pronaf.

Ações	Explicação
Pronaf Crédito Rural	Inclui diversos grupos de agricultores familiares. Grupo A: assentados da Reforma Agrária; Grupo B: agricultores abaixo da Linha da Pobreza, com renda bruta familiar abaixo de 20 mil reais; Demais agricultores familiares: aqueles com renda bruta familiar entre 20 mil e 360 mil.
DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf)	Documento que define em qual grupo o agricultor familiar se enquadra; obrigatório para o acesso a todas as políticas públicas envolvidas no Programa;
Linhas de crédito	Custeio; Investimento; Agroindústria; Microcrédito Produtivo Rural; Agroecologia; Eco; Mulher; Jovem;
Seguro da Agricultura Familiar (SEAF):	Adesão obrigatória, partindo da renda prevista do agricultor familiar. Objetiva proteger os financiamentos em caso de perdas por evento climático, doenças e pragas sem controle conhecido, bem como ampliar o acesso ao crédito e estimular o uso de tecnologias apropriadas;
Seguro-Garantia Safra	Modalidade que busca apoiar os agricultores familiar situados abaixo da linha da pobreza, com ênfase na região da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, especialmente Semiárido;
Programa de garantia de preços da agricultura familiares (PGPAF):	Garante aos agricultores familiares que têm financiamento no âmbito do Pronaf, a indexação do financiamento a um preço de garantia que remunere o custo de produção e nunca inferior ao estabelecido na Política de Garantia dos Preços Mínimos (PGPM);

³² Para mais detalhes das mudanças ocorridas desde a criação do Pronaf, ver Bianchini (2015); Fernandes (2013) e Coppetti (2008).

Possui dois programas de compras governamentais	Buscam fortalecer a criação de mercados. Programa de Aquisição da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater):	Possui como objetivo assistir os agricultores familiares, através da articulação entre a pesquisa os processos de transferência de tecnologia para o aumento da renda e da qualidade de vida dos agricultores;
Pesquisa Agropecuária:	Realizada pela Embrapa tem como missão pensar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para uma agricultura sustentável;
Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO)	Objetiva fortalecer as redes de produção, aumentar a oferta de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural focando em práticas agroecológicas ampliar o acesso a águas e sementes, possibilitar o acesso as linhas de crédito e de proteção à produção, busca também o fortalecimento de compras governamentais de produtos orgânicos e de circuitos de comercialização para o acesso ao consumidor a tais produtos.

Fonte: Construção da pesquisa, 2017.

Assim, a escolha pelo Pronaf se justifica no sentido de que todas as demais políticas formuladas pelo Estado, a partir de 88, se baseiam nele para sua criação ou reconfiguração. Então, se buscamos compreender qual resposta foi dada pelo Estado após a institucionalização da cidadania no meio rural, uma análise acerca do campo de discursividade em torno deste programa se torna extremamente relevante, dada a importância do mesmo em termos do reconhecimento das demandas e articulações feitas pelo Estado no que diz respeito à cidadania e as diversidades do meio rural brasileiro. Destarte, para que possamos mapear tal campo discursivo em torno do Pronaf, precisamos elencar nossa abordagem, nossos procedimentos e instrumentos metodológicos. É o que faremos a partir do próximo subtópico.

4.3 Abordagem metodológica: o paradigma indiciário de Ginzburg

Ginzburg (1989) é um historiador que pensa um paradigma de conhecimento que pode ser estendido ao campo das humanidades. Isto se dá quando o estudioso inicia sua pesquisa acerca de um modo de saber e de conhecer que vem sendo criado há tempos por meio dos mais diversos saberes práticos e disciplinas de conhecimento. Assim, a relevância de Ginzburg (1989) para nosso estudo se dá na medida em que tal estudioso identifica a criação de um método de conhecimento, ou como prefere dizer, de um paradigma indiciário, este que nos permite pensar a reconfiguração histórica sem a necessidade de se pensá-la nos seus termos mais tradicionais, ou ainda, sem ser necessário um investimento em procedimentos metodológicos que seja muito amplo, dado que o que buscamos aqui é, de certo modo, uma reconstrução histórica e discursiva de uma política pública para o meio rural brasileiro.

Assim, uma vez que pretendemos reconstruir a história do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) no contexto da institucionalização da cidadania no meio rural brasileiro pós-88, o paradigma indiciário aparece como potencial metodológico, pois nos permite a reconstrução de um processo do qual não compartilhamos e não tivemos contato. Além disso, o paradigma indiciário nos permite enxergar os documentos oficiais a partir do que Ginzburg (1989) chama de indícios. Assim, os indícios nos possibilitam enxergar questões de cunho mais amplo, levando ao questionamento de noções solidificadas, permitindo-nos interpretar questões acerca da cidadania no meio rural brasileiro, por meio de inferências abstratas (genéricas) que permeiam tal temática. (TINEM; BORGES, 2003).

Neste sentido, Ginzburg (1989) nos fala da possibilidade de se estudar a realidade ainda que opaca, por meio de zonas privilegiadas, baseando-se em indícios, sinais, dados considerados irrelevantes, marginais, que se tornam reveladores e nos permitem entender “os fatos em seu todo”. Por isso utilizarmos do paradigma indiciário, método considerado interpretativo, que se constrói basicamente por resíduos, onde não se pretende uma acumulação de informações, mas sim, a busca de pistas e indícios que permitirão ao pesquisador realizar inferências. (MAFRA, 2011; BRAGA, 2008).

Tais indícios, analisados por meio de inferências, interagindo junto às teorias e ao nosso olhar de pesquisadores, se fazem como portas de entrada a sentidos, que nos permitirão melhor compreender nossa principal questão de pesquisa, ou seja, os vestígios que encontraremos são indícios para, a partir das categorias de Maingueneau (2008; 2002; 1998) e da teoria do discurso, construirmos uma reconstrução histórica e discursiva do Pronaf, entendendo tal programa em meio às tensões de contextos pós-estruturalistas que permeiam o Estado contemporâneo acerca da cidadania no meio rural brasileiro.

Para isso, Braga (2008, p. 81) nos auxilia a pensar o paradigma indiciário e sua utilização a partir de três passos que devemos realizar: i) levantamento dos indícios encontrados no material selecionado; (ii) definição da relevância de tais indícios para o problema que se deseja responder; e por último (iii) articulação dos indícios para realizar inferências. Assim, nossa intenção é perceber por meio da seleção de documentos oficiais do Estado e de artigos acadêmicos, os indícios existentes, quais sejam inclusive dados aparentemente sem alguma relevância. Em um segundo momento, articularemos tais dados a partir da produção de inferências acerca de “lógicas, processos e estruturas” de ordem geral vinculados à noção discursiva de cidadania no meio rural criada pelo Estado pós-88

(MAFRA, 2011; BRAGA, 2008). A seleção de tais documentos se dará a partir de dois procedimentos metodológicos: a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica, procedimentos estes que detalharemos a seguir.

4.4 Procedimentos metodológicos: a pesquisa documental junto à pesquisa bibliográfica

Segundo Gil (2008) e Sá-Silva et al. (2009) a pesquisa documental muitas vezes é confundida com a pesquisa bibliográfica. A diferença daquela está em utilizar documentos que ainda não tiveram um tratamento analítico (científico) ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Assim, o procedimento por meio da pesquisa documental se inicia com a exploração das fontes documentais, que aqui elencamos como sendo nossos dados primários: os documentos oficiais do Estado acerca do Pronaf.

Durante o processo de construção deste trabalho foi percebido, após uma rápida pesquisa exploratória destes documentos, a intrínseca relação entre a formulação, a reelaboração e a implementação do programa e a influência dos estudos científicos em todo esse processo. Por isso, se faz necessária também como procedimento metodológico, a pesquisa bibliográfica por meio de estudos científicos, ou seja, artigos publicados em periódicos sobre o programa. Neste sentido, trabalharemos também com dados secundários: artigos de pesquisadores e estudiosos acadêmicos que trazem contribuições conceituais e analíticas acerca do Pronaf.

Deste modo, nossa pesquisa documental se inicia com a seleção de alguns documentos que dizem respeito ao Pronaf em seus aspectos gerais (formulação, divulgação e relatórios), perpassando por uma pesquisa bibliográfica, por meio dos aspectos específicos (conceitos relacionados e influenciados na construção e implementação) do Pronaf. Portanto, no que diz respeito ao material bibliográfico relacionado aos aspectos específicos do Pronaf, pode-se dizer que tal *corpus* será construído ao longo da análise, na medida em que, segundo as categorias elencadas por Laclau; Mouffe (2015), conceitos e proposições de pesquisadores e estudiosos acadêmicos aparecerem no campo de discursividade em torno do programa.

Para que possamos então responder à nossa questão central, partiremos de uma noção teórica de base pós-estruturalista, no qual o político, e por isso, o social, se formam a partir da complexidade das sociedades contemporâneas em que diversos grupos lutam em busca de uma hegemonia discursiva temporária. Para tanto, se faz necessário separar a compreensão de todo o processo discursivo em torno do Pronaf em períodos históricos: 1996-2003; 2003-

2006; 2006-2013, permitindo como já explicado acima, a realização de uma reconstituição histórica e discursiva do campo discursivo do programa a partir de categorias desenvolvidas por Laclau; Mouffe (2015), como demonstraremos no próximo subtópico.

4.5 Instrumental metodológico: a análise do discurso a partir de Dominique Maingueneau, Ernesto Laclau e Chantal Mouffe

Para nos auxiliar em nosso primeiro passo, qual seja o de identificar os indícios acerca do campo de discursividade em torno do Pronaf, encontramos um estudioso também da análise de discurso que nos possibilitará direcionar nossa análise. Tal como Laclau; Mouffe (2015), Maingueneau (2002; 1998) enxerga o discurso como “uma organização situada para além da frase”. Para Maingueneau (2002) o discurso é assumido por um sujeito ou grupo e regido por normas, tido como “uma forma de ação sobre o outro e não apenas uma representação do mundo”. Orientado a fins específicos, o discurso se relaciona a outras questões, sendo por isso, interativo ao estabelecer relações entre os sujeitos, estando imerso em um contexto específico, intervindo no próprio contexto que se forma – e é por este formado.

Maingueneau (1998) enxerga a análise do discurso enquanto possibilidade de se articular um discurso a um contexto, e conseqüentemente, a determinado lugar social. Como acreditam Laclau; Mouffe (2015), Maingueneau (1998) discursos supõem a construção de determinados lugares para determinados sujeitos, bem como, criam outros lugares para os demais sujeitos fora dos lugares já determinados (não-lugares). A análise do discurso se dá então, por meio dos discursos que são construídos nos setores do espaço social (um café, uma escola, uma loja...) ou campos discursivos como o campo político, científico, etc. (MAINGUENEAU, 1998, p. 13-14).

Neste sentido, ao utilizarmos algumas categorias elencadas por Maingueneau (2008; 2002; 1998), buscaremos realizar dois esforços. O primeiro deles diz respeito ao desejo de por meio de categorias básicas elencadas por Maingueneau (2008; 2002; 1998) explorar o máximo possível o material de análise encontrado, possibilitando melhor explorar a teoria do discurso. A teoria do discurso desenvolvida por Laclau; Mouffe (2015) possui, como já descrevemos anteriormente, forte potencial para nos ajudar a compreender como se dá o campo discursivo em torno do Pronaf. Porém, tais autores dificultem tal processo na medida em que, ao desenharem sua teoria social baseando-se em um arcabouço teórico fortemente

marcado pela compreensão de concepções que vão desde a filosofia até a política – perpassando por noções da linguística e da psicanálise –, elencam categorias que se situam em uma esfera ampla, de modo que, sem retirar qualquer mérito dos mesmos, os trabalhos não evidenciem de modo preciso por onde se deve iniciar a análise discursiva.

Em outras palavras, encontramos certa dificuldade em delinear os pontos iniciais de nossa análise, fazendo com que algumas questões aparecessem: por onde começar? O que observar nos textos que descrevem e apontam questões formadoras do discurso acerca da cidadania no Pronaf? Tais itens foram considerados básicos para que pudéssemos em um segundo momento, aprofundar no entendimento da formação discursiva acerca da cidadania no meio rural, focando, por meio da teoria do discurso de Laclau; Mouffe, nossa análise na identificação das tensões e forças que constroem o discurso acerca da cidadania e são por ela construídos. Tais identificações serão possíveis por meio das categorias desenvolvidas por Laclau; Mouffe (2015) e que deixaremos mais claro em nosso próximo subtópico.

O segundo esforço se deu no sentido de identificar e demonstrar um diálogo existente entre autores como Maingueneau (2008; 2002; 1998) e Laclau; Mouffe (2015), uma vez que Maingueneau (1998) identifica tal como Laclau; Mouffe (2015) – que denominam campo de discursividade – o campo discursivo como um jogo de disputas entre diversas forças, sempre em movimento a fim de estabelecer “novas configurações”, o que Laclau; Mouffe (2015) denominam como “discurso hegemônico”. Assim, para tal “reconfiguração”, se assim podemos dizer, o intelectual francês estabelece algumas categorias, estas que por meio da leitura de trabalhos (Maingueneau, 2008; 2002; 1998) identificamos e acreditamos ter sido de extrema ajuda em nosso estudo³³.

As categorias selecionadas por nós, a partir do Dicionário de Análise do Discurso (2008) foram: universo discursivo; locutor, alocutário, delocutário. (Charaudeau; Maingueneau, 2008). A categoria universo discursivo faz parte do campo discursivo no qual o objeto de pesquisa está inserido. Neste sentido, para início da análise os pesquisadores são levados a recortar campos discursivos para posteriormente realizarem a análise desejada. Maingueneau (et. al, 2008) define que a utilização da totalidade do campo discursivo de uma pesquisa é impossível, sendo necessário, portanto, a extração de “um subconjunto, um espaço discursivo, constituído ao menos de dois posicionamentos discursivos, cuja correlação é

³³ Importante destacar que nossa escolha se deu por meio do objetivo de facilitar a compreensão e identificação do que poderiam ser os indícios existentes nos documentos oficiais do Pronaf. A literatura de Maingueneau (junto, a inclusive, outros estudiosos) se encontra muito mais complexa e completa do que estamos aqui expondo.

considerada importante pelo analista para sua pesquisa” (Charaudeau; Maingueneau, 2008, p. 92).

As três últimas categorias elencadas por nós se encontram, de certa forma, interligadas. A categoria locutor (p. 309-312) se relaciona à pessoa que fala em um ato de comunicação, enquanto o alocutário (p. 156-157) se relaciona à pessoa a quem se dirige o discurso, e o delocutário (p. 309-312) é a categoria relacionada à pessoa de quem se fala.

Assim, por meio destas categorias-base de Maingueneau (et. al, 2008), buscamos aprofundar nossa análise discursiva por meio de categorias elencadas por Laclau; Mouffe (2015). Destarte, partindo de noções já apresentadas no subtópico A teoria do discurso: práticas discursivas e a construção de um lugar, pode-se dizer que a principal contribuição desta teoria é auxiliar no processo de se mapear os modos como os discursos são formados e como alguns destes discursos adquirem sentido, de tal modo que se apresentam como naturais. Por isso, acreditamos que Laclau; Mouffe (2015) nos auxiliam na busca para identificar a resposta dada pelo Estado à institucionalização da cidadania no meio rural pós-88, a partir de uma análise dos discursos em torno do Pronaf.

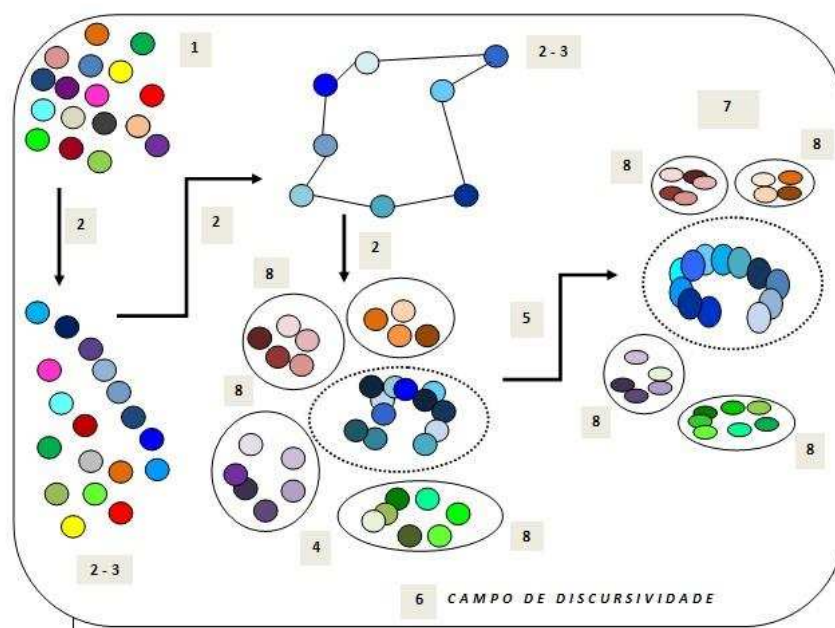
Na teoria do discurso, qualquer significado social de um objeto está relacionado, portanto, a um discurso. Em outras palavras, nenhum objeto existe por ele mesmo, mas a partir dos significados que são socialmente construídos e adquirem sentidos que nunca estão concluídos (MENDONÇA, 2010). Deste modo, o discurso para Laclau e Mouffe, está relacionado a práticas. Por isso, pode-se dizer que ele envolve duas dimensões que se complementam: a dimensão real (da existência) e a dimensão significativa (do ser). O objeto em si não possui sentido (do ser), mas somente a existência, e assim é a partir de noções discursivas que ele se modifica, sempre aberto a possuir novos sentidos (MENDONÇA, 2014^a; 2003).

Neste sentido, pode-se dizer que o discurso acontece a partir de práticas articulatórias, estas que, mesmo buscando dominar o campo de discursividade, fazem com que o discurso seja tido como precário e provisório. Assim, o que se tem é que nestas práticas articulatórias em busca da hegemonia, não se pode prever quais serão os resultados, seja na busca pela totalidade, seja na ocorrência de grandes fragmentações (DANTAS, 2012). Na teoria do discurso, não se nega também a existência e a convivência de paradoxos; é exatamente por estes últimos existirem que qualquer discurso é tido como precário e contingente. Dessa forma, essa inconstância dos sentidos pode ser entendida a partir de dois conceitos: antagonismo e deslocamento (MENDONÇA, 2003).

O discurso adquire um caráter de deslocamento, pois não é sempre que ele consegue se manter imune às contestações que aparecem, se mostrando contingente, instaurando-se assim uma crise. A noção de antagonismo se torna fundamental para compreender como os discursos não podem ser tidos como fixos e eternos, pois é através do corte antagônico que ele se instaura e simultaneamente não se fixa. O corte antagônico se constitui justamente nos outros discursos existentes que estão em busca de abarcar mais elementos e, por isso, e simultaneamente, impedem a totalidade discursiva que em dado momento/contexto histórico, um discurso é tido como hegemônico, mas sempre de modo precário e contingente. Em outras palavras, podemos dizer que o antagonismo é simultaneamente a condição de possibilidade e de impossibilidade de uma formação discursiva (FERREIRA, 2011; MENDONÇA, 2003).

Assim, Jorgensen; Phillips (2002) e alguns outros autores (MENDONÇA, 2014a; FERREIRA, 2011) também nos ajudam a pensar como a teoria do discurso pode ser usada como abordagem metodológica. Assim, para a operacionalização posterior dos procedimentos de seleção e análise dos dados sobre o Pronaf, utilizaremos seis principais noções desenvolvidas por Laclau; Mouffe (2015), a saber: 1) elementos, 2) articulação, 3) momentos, 4) pontos nodais, 5) antagonismo, 6) campo de discursividade, 7) hegemonia, todos dispostos na Figura 2. Quanto a isso, é importante salientar que tal figura tenta descrever as dinâmicas discursivas, estabelecidas por tais elementos, no âmbito de práticas discursivas conformadoras de significados sociais em disputa.

Figura 2 - Dinâmicas discursivas evidenciadas pela teoria do discurso.



Fonte: construção da pesquisa, 2017.

A partir dessa imagem metaforizada, tentaremos explicar cada elemento disposto nessas dinâmicas discursivas. Elementos (1) são diferenças sociais que não estão articulados em discursos, representando assim uma lógica complexa chamada lógica da diferença; é a partir da articulação (2) desses elementos que os sentidos vão se formando, ainda que estes sentidos sejam temporários, transformando os elementos, em momentos (2 – 3). Essa articulação se dá a partir de pontos nodais (4) que são chamados de significantes vazios no sentido de que correspondem a vários sentidos, buscando significar “tudo”, representar “a todos”, adquirindo assim um caráter de abertura a sentidos múltiplos. Vários outros elementos (1) podem se tornar momentos (2 – 3) em outras práticas articulatórias e momentos históricos (FERREIRA, 2011).

Estes elementos (1) são tidos como antagônicos, uma vez que estão na disputa pela articulação (2) dos momentos (2 – 3) na construção de discursos que se tornarão hegemônicos dada a amplitude de sentidos (leia-se momentos) abarcados. Estes elementos, ao se articularem tornam-se elementos equivalentes, na chamada lógica da equivalência, esta que só ocorre com base na lógica da diferença. A primeira lógica busca simplificar a segunda lógica, através da incorporação de diferentes demandas, possibilitando assim construir um discurso hegemônico (FERREIRA, 2011; MENDONÇA, 2003; PINTO, 1999).

A construção do discurso se dá, assim, em meio ao campo da discursividade (6), onde elementos (1) se transformam em momentos (2 – 3) que a partir da articulação (2) possibilitam a criação de um discurso, este que, ampliando seus sentidos, se torna hegemônico (7). Dentro desse campo de discursividade (6), a existência de um discurso hegemônico (7) não impede, e na verdade, se torna dependente da existência de demais discursos (8). Estes outros discursos (8) “pairam” em torno do discurso hegemônico (7), – tanto na formação desse discurso (5), como no instante em que ele se torna hegemônico (7). Dessa forma, outros discursos (8) sempre fazem com que o discurso hegemônico (7) busque se reforçar e os demais continuem em luta constante para ocupar a oposição de hegemonia (7). Importante destacar, como nos mostra a figura, que a junção e a transformação dos elementos em momentos (2) faz com que esses se modifiquem e deixem de ser como eram inicialmente, transformando em momentos “saturados”. Assim, todo processo de construção de um discurso hegemônico traz mudanças para a formação deste discurso, bem como modifica aspectos dos momentos que se articularam e o fizeram emergir. Por isso, colorimos os momentos de diversas cores de um mesmo tom, para que se perceba que todos os momentos giram em torno de um comum, mas são diferentes do que eram quando ainda eram apenas

elementos. Ao se modificarem, vão se articulando para construir, manter e reforçar o discurso tido como hegemônico.

Assim, o discurso está imerso também em lógicas de falta e de abundância. Isto porque a lógica da falta está relacionada justamente ao corte antagônico já dito acima, que impede a constituição completa do sistema discursivo; e a lógica da abundância se refere justamente à possibilidade de esse próprio sistema discursivo se modificar a partir de novos sentidos que podem ser incorporados a qualquer instante, impedindo assim sua totalidade (MENDONÇA, 2003).

Após detalhar a partir das categorias desenvolvidas que consistem numa abordagem analítica da teoria do discurso delineada por Laclau; Mouffe (2015), nosso próximo passo é se dedicar à descrição e utilização do corpus empírico elencado para análise. Como já dito outras vezes ao longo desta dissertação, nossa proposta é compreender a resposta dada pelo Estado brasileiro à institucionalização da cidadania no meio rural pós-88. Para isso, ao reconhecermos a centralidade do Pronaf e a importância da análise do campo de discursividade em torno de tal programa, partiremos agora para a separação e identificação dos documentos, por meio do paradigma indiciário de Ginzburg, para que possamos, identificar as articulações e realizar inferências a partir das categorias escolhidas dos estudiosos Maingueneau (2008; 2002; 1998), Laclau; Mouffe (2015).

4.6 Corpus empírico e construção da análise da institucionalização da cidadania no meio rural a partir do campo discursivo em torno do Pronaf

A construção do corpus empírico para nossa análise foi orientada por dois critérios: a natureza das práticas discursivas e a coleta temporal do material. Assim, o primeiro critério diz respeito ao material em torno do programa, que permitiu identificar como se deu a construção das práticas discursivas; enquanto o segundo critério diz respeito ao parâmetro de coleta do material que será temporal, a partir da análise das práticas discursivas do Estado dos anos de 1996 até 2013. A análise de práticas discursivas presentes no discurso oficial do Estado sobre o Pronaf se dará por meio dos documentos oficiais (leis, cartilhas e outros textos disponíveis acerca da definição, implementação e avaliação do Programa) e de noções que aparecem em torno do discurso do programa, que, como já apontado por Schneider (2010; 2007), influenciaram na construção do mesmo. O material coletado para nossa análise pode ser identificado a partir do quadro abaixo.

Práticas discursivas sobre o Pronaf	
Documentos oficiais do Estado	Estudos científicos
- BIANCHINI, V. 20 anos do Pronaf, 1995-2015: Avanços e desafios., 2015. - BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. 1988. - BRASIL, Decreto nº 4723, de 6 de junho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 06 jun. 2003. - BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS). - BRASIL. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAF). - BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, e dá outras providências. - BRASIL, Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995. Dispõe sobre o Crédito Rural, e dá outras providências. - BRASIL. DECRETO Nº 3.508, DE 14 DE JUNHO DE 2000. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, e dá outras providências. - BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. - BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. - BRASIL. Lei nº 8.171 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. - GUANZIROLLI; et al. O Novo Retrato da Agricultura Familiar – O Brasil Redescoberto. 2000. - MATTEI, L. Impactos do Pronaf: Análise de Indicadores. Brasília, 2005. - _____. Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica. 2006. - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. 2003. - _____. Cartilha de acesso ao Pronaf: Saiba como obter crédito para a agricultura familiar. 2010/2011. Brasília, 2010. - _____. Cartilha de acesso ao Pronaf: Saiba como obter crédito para a agricultura familiar. 2011/2012. Brasília, 2011. - _____. Políticas públicas para a agricultura familiar. Brasília, 2013. - PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa Vida Digna no Campo. 2002.	- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. 1999. - _____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. 2000. - _____. Conselhos além dos limites. 2001. - AQUINO, J. R. Avanços e limites da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. 2009. - _____. SCHNEIDER, S. (Des)caminhos da política de crédito do Pronaf na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. 2010. - AZEVEDO, F. F. e PESSÔA, V. L. S. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. 2011. - COPETTI, L. D. Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural: o caso do Pronaf-Crédito no município de Alegria-RS. 2008. - CUNHA, L. A. G. Território, desenvolvimento territorial e o “novo mundo rural”. 2007. - FERNANDES, B. M. Agricultura camponesa e/ou agricultura familiar. 2002. - GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E. O Novo Rural Brasileiro. 2000. - GUANZIROLI, C. E. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. 2007. - _____. et al. Novo Retrato da Agricultura Familiar – O Brasil Redescoberto. 2000. - MATTEI, L.; et al. Uma análise dos impactos do PRONAF sobre as economias locais nas regiões Nordeste, Sudeste e Norte do Brasil. 2007. - MERA, C. P.; DIDONET, G. B. Aplicação dos recursos do PRONAF pelos agricultores familiares do município de Cruz Alta (RS). 2010. - SERENO, F. L. A influência do crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na percepção dos agricultores familiares do Distrito Federal. 2012. - SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. 2003. - _____. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. 2004. - _____. Tendências e temas dos estudos sobre o desenvolvimento rural no Brasil. 2007. - _____. CAZELLA, A. A. e MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (1995-2003). 2009. - _____. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. 2010. - SILVA, R. P. As especificidades da nova ATER para Agricultura Familiar. 2013. - TOLEDO, E. N. B. O Pronaf em Salvador das Missões: contradições de uma política de crédito. 2009. - TOLENTINO, M. L. D. L. De qual rural fala o PRONAF?. 2012. - _____. O (des)envolvimento no PRONAF: as contradições entre as representações hegemônicas e os usos dos camponeses. 2013. - VARGAS, D. L. Políticas públicas e diversidade na agricultura familiar: um estudo do Pronaf em Cachoeira do Sul/RS. 2012. - VEIGA, J.E. O Brasil Rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento, 2001. - _____. et al. O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento, 2001. - WANDERLEY, M. de N. B. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. 2000. - _____. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. 2003.

Quadro 4 - Práticas discursivas em torno do Pronaf.

Assim, antes de demonstrarmos como foi feita nossa análise mobilizando tais materiais, é preciso clarear alguns aspectos para que o leitor consiga compreender todo o percurso que realizamos para organização do material. Em primeiro lugar, é preciso que o leitor esteja ciente de que, antes que realizar uma reconstrução histórica e discursiva do Pronaf, identifica-lo em seus diversos aspectos desde seu momento de criação em 1996 é uma tarefa difícil. Isto porque tem-se bastante material acerca do programa e para além deste fato, o Pronaf é um programa que sofreu diversas modificações, sendo, portanto, quase impossível detalhá-las em sua totalidade no âmbito desta dissertação.

Neste sentido, a primeira questão surgiu: como identificar e separar para nossa análise os principais momentos e modificações realizadas pelo programa? Utilizamos como documento base dois estudos principais (BIANCHINI, 2015; SCHNEIDER et al., 2004) os quais nos permitiram visualizar os cenários de criação, de modificação e de implementação do programa em seus aspectos mais relevantes. Portanto, vimos que seria necessária uma divisão em tempos históricos para podermos visualizar em que sentidos e por quais modificações o programa caminhou ao longo de 17 principais anos (1996-2013). Assim, dividimos nossa análise em três momentos históricos: 1) 1996-2003: criação e estruturação do Pronaf; 2) 2003-2006: aperfeiçoamentos em torno do Pronaf; e 3) 2006-2013: identificação da fissura discursiva em torno Pronaf. O capítulo 4 terá seu foco na análise nos dois primeiros momentos históricos definidos, enquanto o capítulo 5 focará nossa análise no último momento histórico.

Destarte, identificamos o que aqui gostaríamos de denominar como “linha básica de raciocínio” de criação e modificações do Pronaf – linha básica porque parece haver um consenso entre os estudos lidos sobre o tema de que tais aspectos tiveram importância na construção do programa ao longo do tempo e reuniram aspectos que se tornaram, para o Estado, a linha de definição em certos momentos históricos, que consequentemente, definiram os aspectos norteadores do programa. Em outras palavras, identificamos uma espécie de conjunto de “aspectos gerais do Pronaf que não podem ser esquecidos”, ou seja, não é possível realizar uma reconstrução histórica e discursiva do programa sem elencar alguns marcos traduzidos na criação de ministérios, em outras políticas públicas inseridas dentro do “guarda-chuva” do programa e alguns conceitos que nos mostram a influência direta de pesquisadores e estudiosos no âmbito do programa. Tais aspectos, como já nos dizia Ginzburg (1989), são indícios que nos permitirão identificar quais noções e conceitos passaram a nortear as intenções e o foco do programa, bem como, a mapear o campo discursivo em torno

das disputas pela construção de um discurso acerca da institucionalização da cidadania no meio rural pós-88.

O Quadro abaixo foi desenhado com base na leitura de Bianchini (2015) e Schneider et al. (2004) com a intenção de descrever os momentos históricos os quais escolhemos, como já dito acima, para dividir nossa análise. A definição destes momentos se deu em três blocos históricos que se subdividem por modificações relevantes do programa ao longo destes 17 anos.

Quadro 5 - Momentos históricos e principais mudanças do Pronaf.

Momentos históricos divididos para análise	Momentos relevantes	Modificações identificadas
1996-2003: criação e estruturação do Pronaf.	...1996	No momento em que antecede à criação do Pronaf identifica-se dois principais movimentos: (1) as organizações de agricultores empresariais se rearticulam e (2) as organizações de agricultores familiares se fortalecem.
	1996	Criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.
	1999	Criação em 1999 dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.
	2000	Criação em 2000 do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Incorporação da concepção “novo rural”.
2003-2006: aperfeiçoamentos em torno do Pronaf.	2003	Incorporação da concepção de “desenvolvimento sustentável”. Criação do Plano Safra da Agricultura Familiar. Criação política de Ater. PAA. Seguro Garantia Safra.
	2003-2004	Criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Incorporação da concepção de “desenvolvimento territorial”. Criação de novas modalidades: Pronaf Pesca, Pronaf Agroecologia, Pronaf Mulher, Pronaf Jovem Rural, Pronaf Semi-Árido, Pronaf Eco, Pronaf Turismo Rural, Pronaf Máquinas e equipamentos.
2006-2013: a identificação da fissura discursiva em torno do Pronaf.	2008	Pronaf Mais Alimentos
	2009-2010	Criação Selo Agricultura Familiar (SIPAF) PNAE.

Fonte: Baseado em Bianchini (2015) e Schneider et. al (2004).

Neste sentido, a seguir, todo o material apresentado no quadro 4, foi reorganizado a partir da perspectiva elencada no quadro acima (Quadro 5) com os três principais momentos do Pronaf identificados na coluna da esquerda e as práticas discursivas identificadas em cada um destes momentos, colocadas nas duas colunas da direita.

Quadro 6 - Divisão das práticas discursivas oficiais do Estado e de estudos científicos por momentos históricos do Pronaf.

Momentos históricos divididos para análise	Práticas discursivas	
	Oficiais do Estado sobre o Pronaf	De estudos científicos sobre o Pronaf
1996-2003: criação e estruturação do Pronaf.	- BIANCHINI, V. 20 anos do Pronaf , 1995-2015: Avanços e desafios., 2015. - BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, e dá outras providências. - BRASIL. Lei nº 8.171 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. - BRASIL. DECRETO Nº 3.508, DE 14 DE JUNHO DE 2000. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, e dá outras providências. - BRASIL, Decreto nº 4723, de 6 de junho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 06 jun. 2003. - MATTEI, L. Impactos do Pronaf: Análise de Indicadores. Brasília, 2005. - _____. Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica. 2006.	- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. 1999. - _____. Conselhos além dos limites. 2001. - FERNANDES, B. M. Agricultura camponesa e/ou agricultura familiar. 2002. - GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E. O Novo Rural Brasileiro. 2000 - GUANZIROLI; et al. Novo Retrato da Agricultura Familiar – O Brasil Redescoberto. 2000. - SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. 2003. - _____. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. 2004. - _____. Tendências e temas dos estudos sobre o desenvolvimento rural no Brasil. 2007. - _____. CAZELLA, A. A. e MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (1995-2003). 2009. - _____. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. 2010. - TOLENTINO, M. L. D. L. De qual rural fala o PRONAF?. 2012. - _____. O (des)envolvimento no PRONAF: as contradições entre as representações hegemônicas e os usos dos camponeses. 2013. - VEIGA, J.E. O Brasil Rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento, 2001. - _____. et al. O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento, 2001. - WANDERLEY, M. de N. B. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. 2000. - _____. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. 2003.
2003-2006: aperfeiçoamentos em torno do Pronaf.	- BIANCHINI, V. 20 anos do Pronaf , 1995-2015: Avanços e desafios., 2015. - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. 2003. - PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa Vida Digna no Campo.	- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. 2000. - CUNHA, L. A. G. Território, desenvolvimento territorial e o “novo mundo rural”. 2007 - SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A. e MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (1995-2003). 2009.
2006-2013: a identificação da fissura discursiva em torno Pronaf.	- BIANCHINI, V. 20 anos do Pronaf , 1995-2015: Avanços e desafios., 2015. - BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. - BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, e dá outras providências. - MATTEI, L. Impactos do Pronaf: Análise de Indicadores. Brasília, 2005. - _____. Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica. 2006. - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Cartilha de acesso ao Pronaf: Saiba como obter crédito para a agricultura familiar. 2010/2011. Brasília, 2010. - _____. Cartilha de acesso ao Pronaf: Saiba como obter crédito para a agricultura familiar. 2011/2012. Brasília, 2011. - _____. Políticas públicas para a agricultura familiar. Brasília, 2013.	- AQUINO, J. R. Avanços e limites da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. 2009. - _____. SCHNEIDER, S. (Des)caminhos da política de crédito do Pronaf na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. 2010. - AZEVEDO, F. F. e PESSÓA, V. L. S. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. 2011. - COPETTI, L. D. Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural: o caso do Pronaf-Crédito no município de Alegria-RS. 2008. - GUANZIROLI, C. E. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. 2007. - MATTEI, L.; et al. Uma análise dos impactos do PRONAF sobre as economias locais nas regiões Nordeste, Sudeste e Norte do Brasil. 2007. - MERA, C. P.; DIDONET, G. B. Aplicação dos recursos do PRONAF pelos agricultores familiares do município de Cruz Alta (RS). 2010. - SERENO, F. L. A influência do crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na percepção dos agricultores familiares do Distrito Federal. 2012. - SILVA, R. P. As especificidades da nova ATER para Agricultura Familiar. 2013. - TOLEDO, E. N. B. O Pronaf em Salvador das Missões: contradições de uma política de crédito. 2009. - VARGAS, D. L. Políticas públicas e diversidade na agricultura familiar: um estudo do Pronaf em Cachoeira do Sul/RS. 2012.

Fonte: Construção da pesquisa, 2017

Assim, a análise está dividida nos dois próximos capítulos. No primeiro deles faremos uma reconstrução histórica e discursiva do desenvolvimento do Pronaf, tentando compreender o campo de discursividade a partir dos elementos, da transformação de alguns destes elementos em momentos e da construção dos principais significantes vazios do Estado em relação à cidadania no meio rural pós-88. Já no segundo capítulo de análise, iremos compreender como se deu a dinâmica social em torno do Pronaf, bem como, quais novas articulações foram feitas e que tipos de sustentação e de questionamentos sofreram os significantes vazios identificados no primeiro capítulo de análise.

Posteriormente, no final de nossa análise, no capítulo 5, pretendemos responder às questões propostas por Jorgensen; Phillips (2002, p. 29-30) uma vez que elas nos auxiliaram na identificação, a partir da teoria do discurso, de como se deu a construção do Estado em torno de um discurso que apostou no desenvolvimento rural como capaz de gerar cidadania. Assim, responderemos às seguintes questões: (1) *quais signos são objetos de luta entre os discursos que estão competindo?* E a partir disso, (2) *quais destes signos se tornam relativamente fixados e se tornam temporariamente incontestáveis?* (3) *quais signos possuem um estatus diferenciado?* E (4) *Como essa diferenciação é colocada a partir de demais signos dentro do discurso?* (5) *Qual/is discurso/s é/são formado/s pelas articulações e qual/is outro/s discurso/s pode/m ser reproduzidos a partir disso?* E (6) *algum discurso foi transformado a partir da redefinição de alguns de seus momentos?*

Assim, com todo esse esforço, o objetivo final será o de buscar os parâmetros postos sobre a cidadania, tanto no que se refere aos seus mecanismos de operacionalização, quanto no que se refere às suas noções e definições postas pela teoria democrática contemporânea, sobretudo, ao que se refere às teorias apresentadas de modo resumido no quadro 1, a saber: teoria naturalista, liberal, republicana, deliberativa, de reconhecimento. Estas teorias não serão mobilizadas com o intuito de exercer comparações ou de exercer definições categóricas sobre uma possível localização da noção de cidadania no Estado, mas de reconhecer que, de algum modo, tais teorias constituem, por uma perspectiva da abordagem pós-estruturalista, lances discursivos que, diante de uma questão pública posta, tornam-se elementos de disputa dos mais diversos grupos sociais. Neste sentido, será possível identificarmos, a partir das noções que encontrarmos nos discursos em torno do Pronaf, a vinculação destes discursos com a proposição da teoria democrática, e por sua vez, quais as consequências que tal vinculação pode trazer nos cenários contemporâneos, marcados pela diferença e pela busca pela construção de ações do Estado que se estendam aos mais diversos grupos sociais.

5 O CAMPO DE DISCURSIVIDADE EM TORNO DA CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO PRONAF (1996-2003//2003-2006) – RECONSTRUÇÃO DO PROGRAMA E IDENTIFICAÇÃO DE UMA EQUIVALÊNCIA ENTRE CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO RURAL.

Como dito anteriormente, buscaremos, neste nosso primeiro capítulo de análise, por meio da divisão histórica demarcada de 1996-2003 e 2003-2006, realizar uma reconstrução histórica do desenvolvimento do Pronaf. Tal processo se dará por meio da identificação das principais categorias elencadas por Charaudeau; Maingueneau (2008) e Laclau; Mouffe (2015) no capítulo 3, buscando assim compreender o campo de discursividade a partir dos elementos, da transformação de alguns destes elementos em momentos e a construção dos principais significantes vazios do Estado em relação à cidadania no meio rural pós-88.

5.1 1996-2003: criação e estruturação do Pronaf.

5.1.1 Fins dos anos 80 e início dos anos 90: O momento que antecede a criação do Pronaf

A partir de Maingueneau (2002; 1998) e Laclau; Mouffe (2015), entendemos que toda análise de discurso se baseia na identificação de um contexto, uma vez que qualquer discurso que se constrói se faz por meio de um cenário histórico específico. Para isso, como nos indicam Charaudeau; Maingueneau (2008) a identificação do universo discursivo se faz necessária para analisarmos pelo menos dois universos relacionados ao nosso objetivo de pesquisa. Neste sentido, identificamos dois posicionamentos que permeavam a discussão acerca da agricultura familiar em meados das décadas de 80 e 90 no Brasil, sendo eles vinculados a dois contextos específicos: as organizações de agricultores familiares que se fortaleceram e as organizações de agricultores empresariais que se rearticularam. (BIANCHINI, 2015).

Para falarmos destes dois posicionamentos, Schneider et al. (2004) nos auxiliam no destaque das Jornadas de Luta, ocorridas no início da década de 90, atualmente denominadas como Grito da Terra Brasil e os debates realizados no âmbito da Comissão de Agricultura do Congresso Nacional, no período entre 1988 a 1993, quando se estabeleceu a Lei Agrícola e o debate sobre a Lei Agrária, demonstrando a influencia dos movimentos sociais do campo na construção da Constituição de 88.

O movimento denominado Grito da Terra Brasil contra a fome e a miséria, pelo emprego realizado em 1994 teve por objetivo a mobilização em todo território nacional, para ser mais exato, em 18 estados brasileiros, reivindicando “reforma agrária e condições para que os pequenos proprietários possam produzir e viver no meio rural”. Os principais temas estavam relacionados à reforma agrária, ao crédito agrícola para os pequenos produtores, aos direitos trabalhistas, à previdência social, à saúde, à preservação ambiental e à política energética. Portanto, foi um movimento que significou o envolvimento de diversos atores sociais: pequenos proprietários, posseiros, sem terra, seringueiros, pescadores artesanais, extrativistas ribeirinhos (CENTRO SBH, 2016; MST, 1994).

De modo geral, tal movimento se deu por meio de ocupações e movimentação em prédios municipais e nas ruas das capitais brasileiras. Nesse contexto, trabalhadores urbanos, como servidores públicos, aderiram ao movimento, este que se voltava a conseguir um diálogo com os setores do poder público em âmbito estadual, e assim, pautar principalmente demandas dos movimentos sociais rurais. As organizações envolvidas neste ato foram: Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT (DNTR/CUT), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE), Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil (CAPOIB) e várias Federações Estaduais de trabalhadores da agricultura. (CENTRO SBH, 2016; MST, 1994).

Neste sentido, o debate em torno da lei Agrária se realizou por meio destes movimentos sociais que continuam, até os dias atuais, a problematizar a necessidade de se repensar a questão da redistribuição de terras. Acerca desta questão, o que se vê é que, apesar da criação de tal lei, sua aplicação a partir da Constituição de 1988 não parece ter sido efetiva e eficaz, já que, segundo Távora (2013; 2008) a questão da reforma agrária parece não ter avançado positivamente tanto quanto se nota nos resultados da aplicação da lei Agrícola³⁴. A lei Agrária foi sancionada em 1993, dispondo dos dispositivos relativos à reforma agrária,

³⁴ Neste sentido, estudos dialogam com os movimentos sociais rurais ao apontarem a necessidade de se problematizar acerca da reforma agrária enquanto necessária para a modificação do quadro das desigualdades estruturais e sociais presentes no meio rural brasileiro, para além, inclusive de aspectos econômicos. Para mais detalhes ver Leite; Ávila (2007) e Miralha (2006). Também nesta lógica, Oliveira (2001) traz um excelente panorama da dificuldade de implantação e efetivação da Reforma Agrária desde os primeiros passos em direção a uma possível modificação do sistema de desigualdade agrária no Brasil. Neste sentido, nota-se que tal luta se constrói desde muito antes do século XX e foi adquirindo novos formatos ao longo do tempo, demonstrando a pertinência da pauta nos movimentos sociais rurais.

previstos no capítulo III da Constituição de 88 denominado *Da Política Agrícola e fundiária e da Reforma Agrária* (BRASIL, 1988), na qual especifica:

Art. 1º Esta lei regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, previstas no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a **função social** prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

§ 1º Compete à União desapropriar por **interesse social**, para fins de reforma agrária, o **imóvel rural** que não esteja cumprindo sua **função social**. (BRASIL, 1993).

[a respeito das disposições relativas à reforma agrária]

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

A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

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**;

IV - exploração que favoreça o **bem-estar** dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, 1988).

Assim, de acordo com a Lei Agrária, a reforma agrária aparece não só como sinônimo de produtividade, mas também se relaciona ao bem estar dos sujeitos rurais, ainda que definidos como proprietários e trabalhadores. Podemos assim perceber que o debate em torno da temática se faz muito mais amplo e dá sentido às discussões em torno dos movimentos sociais rurais que desembocam no Grito da Terra Brasil na década de 90, posterior à Constituição de 88 e à lei Agrária, mantendo o debate que se estende e permanece inclusive antes e com a criação do Pronaf.

Já a lei Agrícola criada em 1991, “define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.” (BRASIL, 1991). Tal legislação parece dialogar de modo mais incisivo com agricultores empresariais, ainda que haja preocupação em gerar, a partir de políticas agrícolas, serviços essenciais como saúde, educação, segurança, saneamento, habitação e outras questões identificadas como “benefícios sociais”. Como afirma Távora (2013; 2008), a partir de 1988 emerge um novo modelo em que se vê maior participação do setor privado e

consequente diminuição do Estado no setor agrícola, como também um incentivo à modernização do parque agroindustrial, contribuindo para melhorar a produção, a qualidade e a produtividade da agropecuária brasileira, tendo como principais instrumentos, investimentos públicos e privados, crédito rural, garantia da atividade agropecuária, irrigação e drenagem, mecanização agrícola, crédito fundiário, entre outros.

Nos termos de Laclau; Mouffe (2015) estaríamos então falando de um campo de discursividade formado por diversos atores em torno de dois discursos principais, que poderíamos identificar pela lei Agrária (a questão da reforma agrária) e pela lei Agrícola (modernização e participação do setor privado) presentes na Constituição. Assim, o campo de discursividade que antecede à criação do Pronaf é constituído por sentidos que emergem por atores sociais reunidos em dois grandes grupos: a) pequenos proprietários, indígenas, atingidos por barragens, posseiros, sem terra, seringueiros, pescadores artesanais, extrativistas ribeirinhos que constroem seus discursos por meio de demandas acerca de questões sociais e ambientalistas; e b) os agricultores empresariais identificados por meio da produção em grande escala, com forte presença do setor privado e modernização em termos de produtividade.

Figura 3 - O campo de discursividade existente antes da criação do Pronaf.



Fonte: Construção da pesquisa, 2017.

Desse modo, o campo de discursividade (6) pode ser identificado pelos seguintes elementos (1): pequenos proprietários, modernização do parque agroindustrial, sem terra, posseiros, indígenas, reforma agrária, direitos trabalhistas, lei Agrícola, política energética, lei Agrária, agropecuária, preservação ambiental, setor privado, seringueiros, crédito agrícola, pescadores artesanais, previdência social, saúde, extrativistas ribeirinhos, atingidos por barragens e agricultores empresariais.

O campo de discursividade identificado antes da criação do Pronaf nos dá indícios das demandas postas pelo meio rural. Cabe-nos, a seguir, explicar como se deu a criação do Pronaf em meados de 1996, examinando os elementos que se transformaram em momentos, não só nos anos de 1996, como também durante esses 17 anos de existência do programa.

5.1.2 Os anos de 1996: a criação do Pronaf

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) nasce em 1995, por meio da lei nº 9138, inicialmente por meio da linha de crédito rural³⁵ para produtores rurais, se transformando em uma política agrícola de desenvolvimento rural em 1996, por meio do decreto nº1946³⁶, “com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (BRASIL, 1996)³⁷. Segundo Bianchini (2015, p. 22-23), dois documentos foram indispensáveis na criação do programa: o Fórum Sul dos Rurais da CUT, realizado em 1993 e as Resoluções deste seminário, que teve como principal tema “Crédito de Investimento – uma luta que vale milhões de vidas”. Este fórum e seminário foram realizados a partir de um movimento de sindicatos da região Sul do país pensando um novo modelo de crédito e uma reestruturação produtiva da agricultura familiar. É neste seminário que se identifica, segundo Bianchini (2015), a bandeira central do movimento sindical: o crédito, em que este poderia “desencadear a conquista de outras políticas: Assistência Técnica e Extensão Rural, Crédito Fundiário, Pesquisa, Educação e Formação Profissional, Infraestrutura e Habitação”.

Assim, pode-se dizer que o Pronaf foi inicialmente coordenado pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, se baseando numa parceria entre Estados, municípios e

³⁵ <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/571590.pdf>.

³⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm.

³⁷ Com a criação do Pronaf, é criada a DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf). A partir deste documento, tem-se a identificação dos agricultores familiares para que possam acessar os benefícios do programa.

Federação, em conjunto com a iniciativa privada, agricultores familiares e suas organizações, orientando-se pelas seguintes diretrizes (BRASIL, 1996):

- a) **melhorar a qualidade de vida** no segmento da **agricultura familiar**, mediante promoção do **desenvolvimento rural** de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda,
- b) proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, **desenvolvimento** e difusão de técnicas adequadas à **agricultura familiar**, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente;
- c) fomentar o aprimoramento profissional do **agricultor familiar**, proporcionando-lhe novos padrões tecnológicos e gerenciais;
- d) adequar e implantar a infra-estrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos **agricultores familiares**, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas;
- e) atuar em função das demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos **agricultores familiares** e suas organizações;
- f) agilizar os processos administrativos, de modo a permitir que os benefícios proporcionados pelo Programa sejam rapidamente absorvidos pelos **agricultores familiares** e suas organizações;
- g) buscar a participação dos **agricultores familiares** e de seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa;
- h) promover parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o desenvolvimento das ações previstas, como forma de se obter apoio e fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados;
- i) estimular e potencializar as **experiências de desenvolvimento**, que estejam sendo executadas pelos **agricultores familiares** e suas organizações, nas áreas de educação, formação, pesquisas e produção, entre outras.

Portanto, é a partir do Pronaf que percebe-se a utilização, no discurso oficial do Estado, da categoria agricultor familiar (BIANCHINI, 2015; MATTEI, 2006; 2005; BRASIL, 1996), posto que, como nos mostram Schneider et al. (2004, p. 4) as definições do programa se dão a partir do seu “público alvo”, qual seja:

- a) Possuir, pelo menos, 80% da renda familiar originária da atividade agropecuária;
- b) deter ou explorar estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais (ou até 6 módulos quando a atividade do estabelecimento for pecuária);
- c) explorar a terra na condição de proprietário, meeiro, parceiro ou arrendatário;
- d) utilizar mão-de-obra exclusivamente familiar, podendo, no entanto, manter até dois empregados permanentes;
- e) residir no imóvel ou em aglomerado rural ou urbano próximo;
- f) possuir renda bruta familiar anual de até R\$ 60.000,00.

Assim, em diálogo com tal fato, nota-se a presença, na grande maioria dos estudos sobre o tema, um entendimento de que o Estado “reconhece” a categoria agricultor familiar. Com isso, alguns trabalhos entendem que tal categoria adquire junto aos movimentos assinalados anteriormente (como o Grito da Terra Brasil) significado político, demonstrando,

por consequência o reconhecimento de demandas dos movimentos sociais rurais (SCHNEIDER, 2003; WANDERLEY, 2000), desdobrando assim na criação do programa enquanto política pública que surge para dar respostas à sociedade civil e promover o desenvolvimento rural.

Quanto a esta noção de desenvolvimento rural, apontamos em nosso Capítulo 2 a discussão já realizada por Schneider (2010; 2007) que nos permite identificar o panorama acerca da construção desta noção por meio de estudiosos que vieram a influenciar diretamente na construção da agenda de políticas públicas para o meio rural. Neste sentido, José Eli da Veiga (2001; et. al, 2001) e Ricardo Abramovay (1991) são apresentados como dois expoentes que influenciaram não só na construção da noção de desenvolvimento rural criada para as políticas públicas para o meio rural brasileiro, como também na construção da categoria agricultor familiar. Tais autores enfatizam, sobretudo, a importância econômica do agricultor familiar, focando seu principal argumento na capacidade produtiva do mesmo. (TOLENTINO, 2013).

José Eli da Veiga (2001; et. al, 2001) trabalham com uma noção de desenvolvimento rural a partir de uma abordagem com influência da definição de Amartya Sen sobre o que seria desenvolvimento: processo de expansão das capacidades individuais do sujeito. Apontam, assim, como elementos principais para o desenvolvimento rural: o incentivo do Estado – para além do repasse de recursos financeiros – na formação de arranjos institucionais locais entre os municípios como algo essencial, o fortalecimento da agricultura familiar, a diversificação das economias dos territórios a partir da diversificação de serviços e da pluriatividade e o estímulo ao empreendedorismo local (VEIGA, 2001; et al., 2001).

Ricardo Abramovay (1991), como citado por Schneider (2010; 2007), também é um dos autores tido como influenciador na contribuição da definição de desenvolvimento rural utilizada na criação da agenda de ações voltadas ao meio rural brasileiro. Sua noção está situada, como em Veiga (2001; et al., 2001), numa abordagem territorial. Neste sentido, tal autor acredita na necessidade do acesso a terra, mas também em ações que “alterem o ambiente institucional local e regional e permitam a revelação dos potenciais com que cada território pode participar do processo de desenvolvimento” (ABRAMOVAY, 1991, p. 1). O pensamento deste pesquisador está na necessidade de se construir uma valorização por parte de uma determinada população do território por meio de um conjunto variado de atividades e de mercado.

Esta “nova dinâmica territorial específica” que possibilitaria o desenvolvimento rural proposta por estes dois autores, está relacionada à criação de condições que se relacionem de certa forma à construção, nestes territórios, de aspectos como “identidade regional, clima favorável ao espírito empreendedor, existência de redes públicas e privadas ou a atração do meio ambiente cultural e natural” (OCDE, 1996, p. 10 *apud* ABRAMOVAY, 1999, p. 2), uma vez que tais aspectos, segundo tais estudos, foram identificados em outros processos de desenvolvimento em territórios rurais possibilitando grande desempenho na geração de empregos. Assim, Abramovay (1999) afirma que se faz necessário também o desenvolvimento de políticas públicas que possam, de fato, valorizar os “atributos locais e regionais” no processo de desenvolvimento.

Portanto, neste primeiro momento de análise do campo discursivo em torno do Pronaf acerca da criação do discurso da cidadania no meio rural pós-88, é possível realizar alguns apontamentos. O primeiro deles diz respeito às três categorias desenvolvidas por Charaudeau; Maingueneau (2008): locutor, alocutário e delocutário. O locutor diz respeito à pessoa que fala em um ato de comunicação. Neste sentido, identificamos o Estado como o principal locutor, aquele que constrói um discurso acerca da cidadania no meio rural por meio da criação de uma política pública de desenvolvimento rural: o Pronaf. Assim, o agricultor familiar é identificado como o alocutário neste discurso: o público a quem se dirige o discurso presente no programa. O delocutário pode ser identificado como a categoria relacionada à pessoa de quem se fala: neste contexto, o mesmo alocutário, o agricultor familiar, identificado como categoria chave do programa, supostamente criado por este a partir de um contexto político e democrático de demandas dos mais diversos movimentos sociais rurais.

Ainda que os pequenos proprietários, posseiros, sem terra, seringueiros, pescadores artesanais e extrativistas ribeirinhos tenham criado uma articulação em torno dos discursos baseados em noções de reforma agrária, preservação ambiental, previdência social, saúde, direitos trabalhistas, crédito agrícola, dentre outras, ao que tudo indica, o Estado na sua tentativa de criar uma lógica de equivalência entre estes diversos elementos, não conseguiu manter a hegemonia de seu discurso, no qual se deu por meio da formação de um significante vazio: a lei agrária. Deste modo, dado o contexto histórico, a partir da Constituição de 88, o debate acerca da questão da reforma agrária permanece essencial para os movimentos sociais, inclusive pela promessa de seu cumprimento na Carta Magna: a função social da terra estabelecida de modo explícito pela Constituição de 88. Assim, o debate em torno da reforma

agrária nos permite dizer que o significante vazio criado em torno da lei Agrária não foi suficiente para manter o discurso construído em torno da mesma.

Foram necessárias, portanto, novas articulações para que o Estado conseguisse manter os diversos projetos existentes. Entre estes diversos projetos tem-se a lei Agrícola, que também se tornou um significante vazio, ao corresponder fortemente às demandas dos produtores de grande porte. Provavelmente sentindo a pressão da balança comercial brasileira que baseia grande parte de sua exportação na produção em grandes extensões de terra, a lei Agrícola foi também se modificando e hoje pode ter grande parte de suas características definidas pelo termo agronegócio³⁸.

Como nos fala a teoria do discurso, o Estado tenta agrupar diversas demandas, que quando articuladas, se tornam significantes vazios, sentidos temporariamente fixados em torno de um grande discurso que se torna o discurso hegemônico. Muitas das vezes, tais discursos são contrários, e é a partir das articulações criadas por eles que se torna possível a existência de pontos de vista tão diversos. Ainda que não nos caiba aqui identificar como se deu o processo de criação de tais leis, a lei Agrária e a lei Agrícola surgiram como indícios de que, ainda que a segunda tenha caminhado sem grandes modificações, as articulações feitas em torno da primeira lei não foram capazes de manter o significante vazio criado.

A partir dos indícios encontrados, estas duas leis podem ser identificadas como os dois grandes significantes vazios criados pelo Estado antes da criação do Pronaf, cada uma delas enfatizando discursos que representam, respectivamente: a) os sujeitos rurais que se voltam à busca por melhores condições de vida, como também pela demanda de se repensar a questão fundiária do país; b) e os sujeitos que, ainda que não vivam necessariamente no meio rural, possuem extensas propriedades rurais e, fazendo parte da balança comercial do país, pressionam por incentivos em sua produção. Identifica-se, portanto, que a lógica de equivalência criada com a lei Agrária estabelecia uma lógica da diferença por meio da lei Agrícola, uma vez que cada uma delas trazia, em seus discursos, a representação de diferentes atores.

Segundo Laclau; Mouffe (2015), para que tais lógicas se formem de modo conjunto, na medida em que a tentativa do Estado se dá sempre por meio de agrupar diversos discursos, há sempre a inclusão de novos discursos e simultaneamente, a exclusão de outros, em um processo sempre dinâmico, que se modifica de tempos em tempos. Estes discursos excluídos

³⁸ Segundo Mendonça (2013) o agronegócio é o processo de industrialização da agricultura (combinando a exploração agrícola e o estímulo ao uso de insumos industriais) que adquire força no Brasil a partir dos anos 1960.

segundo Laclau; Mouffe (2015) são discursos que se agrupam em uma lógica da diferença, uma vez que eles não estão articulados dentro do discurso oficial, aquele temporariamente hegemônico. Por meio da lei Agrícola é possível identificar quais elementos permaneceram elementos e quais se transformaram em momentos que foram articulados e transformados no discurso oficial. Na lei Agrária, a questão da reforma agrária é aquele elemento que adquire um status de momento e, posteriormente, torna-se significativo vazio nesta principal articulação em torno da reforma agrária. Assim, identifica-se que elementos pautados pelos movimentos sociais foram deixados de fora desta lei Agrária, como questões de preservação ambiental, previdência social e saúde. Em torno da lei Agrícola tem-se então uma primeira articulação para a criação do Pronaf. Isto porque, tal lei traz como pressupostos:

I - a atividade agrícola compreende processos físicos, químicos e biológicos, onde os recursos naturais envolvidos devem ser utilizados e gerenciados, subordinando-se às normas e princípios de interesse público, de forma que seja cumprida a função social e econômica da propriedade;

II - o setor agrícola é constituído por segmentos como: produção, insumos, agroindústria, comércio, abastecimento e afins, os quais respondem diferenciadamente às políticas públicas e às forças de mercado;

III - como atividade econômica, a agricultura deve proporcionar, aos que a ela se dediquem, rentabilidade compatível com a de outros setores da economia;

IV - o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social;

V - a **produção agrícola ocorre em estabelecimentos rurais heterogêneos** quanto à estrutura fundiária, condições edafoclimáticas, disponibilidade de infra-estrutura, capacidade empresarial, níveis tecnológicos e condições sociais, econômicas e culturais;

VI - **o processo de desenvolvimento agrícola deve proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais.** (BRASIL, 1991).

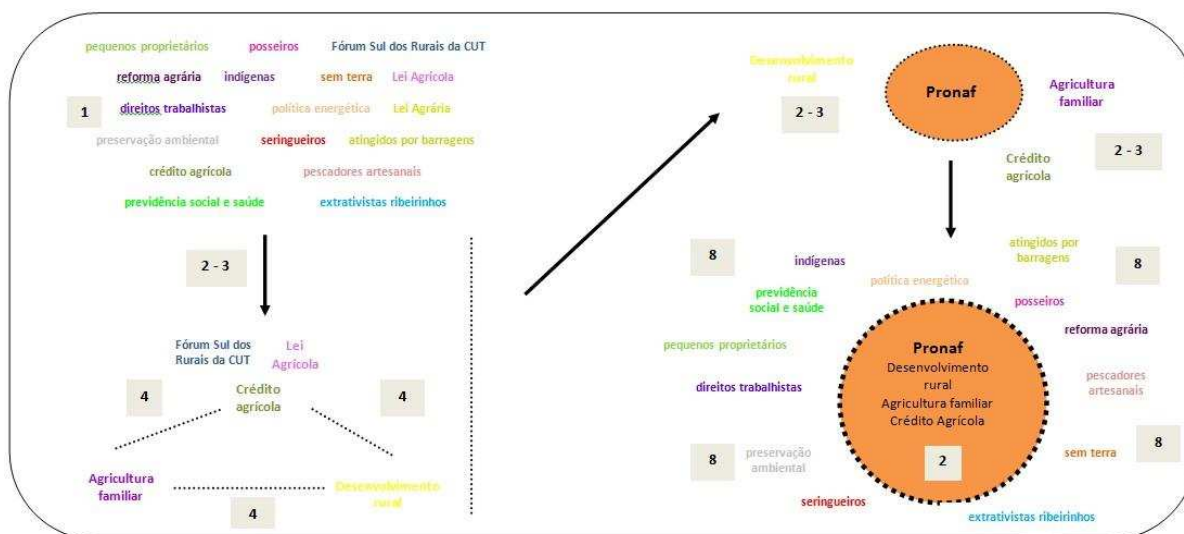
Deste modo, o Pronaf surge como uma política agrícola baseada na lei agrícola de 1991. Assim, nota-se que a segunda articulação realizada com a criação do Pronaf se dá em torno da categoria agricultor familiar. Consequentemente, todas as categorias relacionadas ao meio rural se tornam equivalentes a esta categoria. Assim, historicamente falando, conseguimos notar como o Estado, a partir de suas articulações, modifica seus discursos e cria novos discursos. O Pronaf surge em uma espécie de junção de elementos das leis Agrária e Agrícola. É notável, portanto, sua tentativa de universalização da categoria agricultor familiar, fato que era possível com a lei Agrária, já que esta trazia em seu discurso uma demanda dos mais diversos movimentos sociais rurais, e elementos presentes no discurso da lei Agrícola que passam a se tornar momentos do programa.

Assim, o Pronaf é criado a partir de um discurso baseado na lei Agrícola, e que, com suas articulações, se volta a pensar o meio rural por meio da categoria-chave criada pelo programa: o agricultor familiar. E também neste sentido que todas as políticas públicas criadas para o meio rural adquirem a nomenclatura de “políticas públicas de **desenvolvimento rural**”. Como nos aponta Schneider (2010; 2007) a concepção de desenvolvimento rural que começa a ser debatida nos estudos acadêmicos em meados dos anos 90, reflete-se diretamente no planejamento e na construção de ações para o meio rural. Assim, noções de desenvolvimento rural presentes nos estudos em outros países adquirem nova roupagem no Brasil e passam a definir fortemente as discussões sobre o meio rural brasileiro (Schneider, 2004).

Neste sentido, podemos identificar a articulação feita pelo Estado em torno de duas principais concepções, que adquirem, do nosso ponto de vista e nos baseando na teoria do discurso, o status de grandes significantes vazios do momento de criação do Pronaf: o desenvolvimento rural e a categoria agricultor familiar. Tais noções pretendem, a partir deste programa, e assim, da articulação feita pelo Estado por meio da influencia dos estudos científicos, possuir a capacidade de se equivaler a quaisquer sentidos que estejam relacionados ao meio rural brasileiro.

Como já dissemos anteriormente, nossa afirmação se faz pela notoriedade com que a noção de desenvolvimento rural adquire nos estudos científicos, como também, no discurso em torno do Pronaf, que se torna a política pública base para outras grandes políticas que serão subsidiadas pelo programa (tanto em termos de financiamento, quanto do próprio discurso que se estende a elas). Esta articulação se dá então em torno da noção de desenvolvimento rural que perpassa agora o discurso oficial do programa: as principais diretrizes do programa buscam o desenvolvimento da agricultura familiar por meio da “promoção do desenvolvimento rural”, e o aprimoramento de tecnologias por meio de “estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas”.

Figura 4 - Os anos 1996 e a criação do Pronaf.



Fonte: Construção da pesquisa, 2017.

Como demonstrado na Figura 4, a criação do Pronaf se dá a partir da transformação dos elementos que pairavam em torno de demandas encaminhadas ao Estado no contexto de emergência da Carta Magna, quais sejam: pequenos proprietários, posseiros, Fórum Sul dos Rurais da CUT, reforma agrária, sem terra, Lei Agrícola, direitos trabalhistas, política energética, Lei Agrária, preservação ambiental, seringueiros, crédito agrícola, pescadores artesanais, previdência social, saúde, extrativistas ribeirinhos. Assim, na criação do programa é possível identificar quais elementos (1) se transformam em momentos (2 – 3), ou seja, quais dos discursos se tornam parte da construção de um discurso “universal”: assim identificamos que a lei Agrícola articulada ao crédito agrícola se transformou em uma das principais articulações (pontos 2; 2 – 3 e 4); o que ocorre por meio da articulação entre esses momentos, que se transformam em pontos nodais (4), e posteriormente nas principais articulações em torno do programa (2). A partir de indícios presentes no discurso de criação, identificamos que, em torno do Pronaf, se tornam notáveis três noções, as quais são postas como as principais práticas articulatórias (2) realizadas na formação do discurso: desenvolvimento rural, agricultura familiar e crédito agrícola, em que este se vê articulado principalmente com o Fórum Sul dos Rurais da CUT (movimento que demandou fortemente o crédito como central para se pensar a agricultura familiar e as condições no meio rural) e a lei Agrícola. Simultaneamente têm-se outras demandas e elementos que permanecem “pairando” (8) em torno da construção do discurso principal e das principais articulações realizadas (2), identificados pelos elementos que permanecem fora da construção do discurso em torno do

programa (8): pequenos proprietários, modernização do parque agroindustrial, sem terra, posseiros, indígenas, reforma agrária, direitos trabalhistas, política energética, lei Agrária, agropecuária, preservação ambiental, seringueiros, atingidos por barragens, pescadores artesanais, previdência social, saúde, extrativistas ribeirinhos, agricultores empresariais.

Neste sentido, neste primeiro momento do Pronaf, o discurso criado pelo Estado em torno da cidadania no meio rural indica que tal noção está relacionada a aspectos do desenvolvimento rural, da agricultura familiar e do crédito agrícola, na medida em que estas três noções, transformadas nas principais articulações na criação do programa, se tornam as principais noções presentes no discurso e são associadas à capacidade das mesmas de gerar cidadania aos sujeitos rurais.

Assim, neste primeiro momento de criação do Pronaf, identifica-se que a roupagem discursiva do Estado constitui-se pelos termos desenvolvimento rural e agricultura familiar. A articulação criada pelo Estado em torno destes dois principais termos nos permite afirmar que a agricultura familiar a qual o Estado estabelece (e supostamente reconhece) por meio do Pronaf, se realiza e se constrói por meio do desenvolvimento rural, pautado a partir das linhas de atuação do programa³⁹. Em 1999, foi criada, dentro da linha de financiamento e infraestrutura e serviços municipais, a obrigatoriedade dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável para recebimento dos investimentos para o programa, portanto, cabe-nos agora analisar esta nova articulação realizada em torno do Pronaf, e em que medida, ela trouxe a modificação de elementos em articulações.

5.1.3 Os anos de 1999: a noção de desenvolvimento local e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável

A criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável se dá de forma efetiva a partir dos anos 1999/2000, como apontam estudos. A exigência de se instituir os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRSs) surge simultânea à elaboração por estes Conselhos, de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural

³⁹ Dadas as inúmeras modificações realizadas em torno das linhas do programa, optamos por analisa-las em nosso último bloco histórico (2006-2013). Acreditamos que a percepção em torno das modificações que foram feitas ao longo desses dezessete anos não são tão relevantes para compreender o complexo campo discursivo em torno do programa, já que a maioria delas é de cunho quantitativo, relacionado a termos econômicos de incentivo. Como já dito, buscamos aqui analisar os aspectos macro do programa, sendo praticamente impossível concluir nossa análise se nos apegarmos a detalhes, sobretudo, detalhes numéricos. Tal escolha se dá também pelo respaldo de alguns estudos que nos permitem afirmar que tal escolha não nos prejudicará de forma a deslegitimar os apontamentos ao longo de toda a análise.

Sustentável⁴⁰ (PMDRs). Dessa forma, a criação dos CMDRSs teve como pressuposto o envolvimento do agricultor familiar e das comunidades rurais na criação, na implementação e na avaliação das ações do Pronaf, possibilitando assim a ampliação de mecanismos de participação da população e a aposta numa melhoria da gestão e da eficiência no uso dos recursos (SCHNEIDER et al., 2009), deixando a cada município a livre escolha para priorização das ações do Pronaf.

Segundo o Decreto nº 3508 de 2000, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável possuem como principais objetivos (BRASIL, 2000):

- I - a articulação e a adequação de políticas públicas estaduais e federais à **realidade municipal**;
- II - a compatibilização da programação físico-financeira anual dos Programas que integram o PNDRS e o Plano Estadual, acompanhar seu desempenho e apreciar os relatórios de execução;
- III - os impactos das ações dos programas no **desenvolvimento municipal** e propor redirecionamentos;
- IV - outras atribuições que lhe forem cometidas.

A criação dos CMDRSs como obrigatória para o desenvolvimento dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural aponta na direção de uma valorização dos municípios, na medida em que tal plano deve priorizar as ações voltadas às demandas locais dos agricultores familiares. Neste sentido, nota-se um diálogo entre a aposta do Estado nestes espaços participativos e estudiosos do tema. Abramovay (2001) é um dos estudiosos que em muito influenciou no incentivo à criação e à manutenção de tais conselhos gestores. Para o autor, “o simples fato de recursos federais destinados a um município passarem pela mediação de um conselho formado por representantes da sociedade local já constitui uma inovação organizacional significativa” (Abramovay, 2001, p. 122).

Portanto, os conselhos municipais são para Abramovay (2001), uma possibilidade para se gerar desenvolvimento rural, devendo ser pensados de forma a melhorar as realidades rurais brasileiras. Assim, o bom funcionamento dos conselhos necessita da valorização da base social e local, estimulando metas que possam ser cumpridas e sejam “suficientemente ambiciosas para motivar o trabalho dos indivíduos e dos grupos sociais mais dinâmicos de uma região”, do incentivo aos jovens rurais para estabelecimento e estímulo ao empreendedorismo, como da criação de novas organizações econômicas. Os conselhos

⁴⁰ O Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável se constitui “das diretrizes, dos objetivos e das metas dos Programas Nacional de Reforma Agrária, Fundo de Terras e Reforma Agrária - Banco da Terra, de Fortalecimento da Agricultura Familiar e de Geração de Renda do Setor Rural” (BRASIL, 2000).

investem-se também da tarefa de que o funcionamento administrativo seja exemplar, possibilitando que o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável “seja um protocolo de práticas que materializam a ambição de uma certa comunidade a respeito de seu território”. (ABRAMOVAY, 2001).

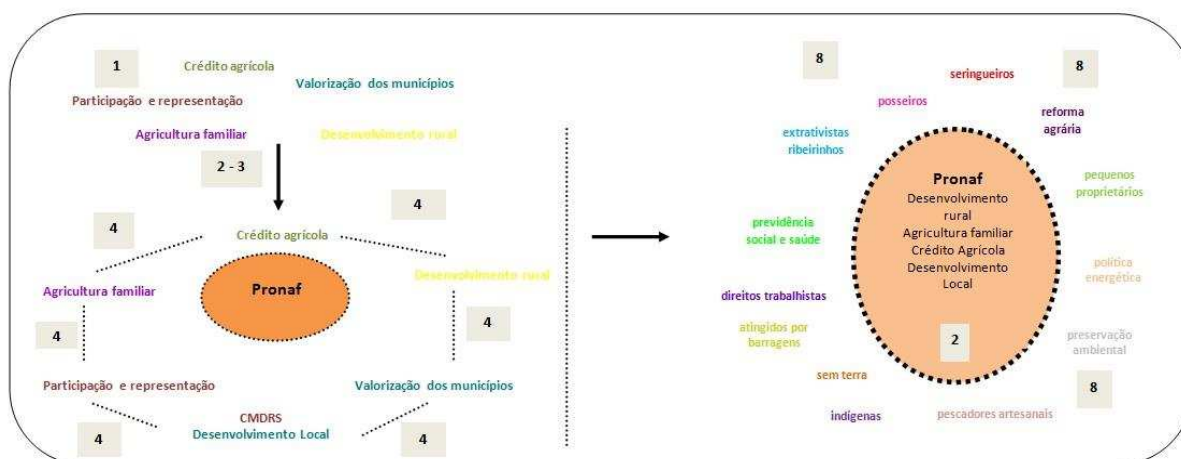
Neste sentido, parece haver uma articulação criada que se direciona o incentivo à participação dos sujeitos rurais em conjunto com o estabelecimento da noção de desenvolvimento local, no qual participação e representação são concepções que deixam de ser elementos e passam a ser momentos que articulados adquirem extrema relevância no discurso do programa. Contudo, o que pode ser analisado a partir do decreto nº 3508 de 2000 é que a participação e a representação ficam condicionadas apenas a um aspecto descrito no mesmo: “O Conselho Municipal será integrado por representantes do poder público municipal, das organizações dos agricultores familiares, dos beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária, das organizações da sociedade civil e das entidades parceiras” (BRASIL, 2000); ou seja, tais noções de participação e representação são reduzidas à uma definição sobre quais seriam os representantes neste espaço deliberativo.

Assim, na medida em que não há um detalhamento por parte do Estado de como deve se dar tal participação e representação, ou ainda uma avaliação em âmbito federal das mesmas de modo a problematizá-las para além de aspectos econômicos e quantitativos, identifica-se também, na maior parte dos trabalhos científicos (BISPO JUNIOR; SAMPAIO, 2008; OLIVEIRA, 2008; MEDEIROS; BORGES, 2007; MOURA, 2007; OLIVAL et al., 2007; BEDIN, 2005) uma falta de problematização acerca de como se dá a participação e representação nos CMDRSs, parecendo haver assim uma articulação em torno do discurso criado em termos de se pensar a agricultura familiar, o desenvolvimento rural e o desenvolvimento local das regiões rurais.

Apostando em uma noção de desenvolvimento rural que acredita poder gerar empregos, qualidade de vida e pleno exercício da cidadania (Fernandes, 2013), e, por isso, realizando nova articulação ao acrescentar a esta noção de desenvolvimento a importância de seu aspecto *local*, o discurso realizado em torno do Pronaf nos permite afirmar que o Estado enxerga a participação dos sujeitos rurais em espaços formais apenas como uma medida de exigência para recebimento de recursos, e não necessariamente como um espaço democrático em que diversas demandas devem ser discutidas, levando ao aprimoramento democrático. Pelo discurso desenvolvido em torno do Pronaf, pode-se notar a crença de que tal participação em moldes automáticos poderá gerar consequentemente o exercício amplo da cidadania.

Quanto aos estudos científicos, o que se identifica em tais trabalhos é que os temas discutidos em torno da participação dos sujeitos rurais estão reduzidos a questões que não permitem a problematização e a reflexão acerca da cidadania em seus aspectos mais amplos, ou seja, que perpassem noções relacionadas aos direitos civis, políticos e sociais dos sujeitos que vivem no meio rural e que se referem a emergências de demandas colocadas pelos sujeitos rurais. Assim, pela Figura 5 demonstramos como se dá este momento de articulação em torno da cidadania no meio rural, a partir do discurso do Pronaf que vai se reformulando, e traz para si mais elementos em torno do discurso do Estado para o meio rural.

Figura 5 - Os anos de 1999 e as transformações em torno do Pronaf.



Fonte: Construção da pesquisa, 2017.

Portanto, como demonstramos na Figura 5, novas articulações são realizadas em torno do programa em 1999. Isto porque, novos elementos (1) que existiam em torno do programa foram transformados em momentos (2 – 3) e articulados (4), criando quatro principais articulações que são identificadas como as principais noções abordadas no discurso: desenvolvimento rural, agricultura familiar, crédito agrícola e desenvolvimento local. Assim, os pontos nodais (4) em torno do discurso do crédito agrícola agora se reforçam por meio de uma articulação a partir da transformação de conceitos como participação, representação e a valorização dos municípios (2 – 3) de elementos para momentos, em que a partir dos pontos nodais (4) criados entre eles, se transformam em uma articulação em torno da noção de desenvolvimento local e da criação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável. Importante dizer que essa nova articulação em torno da noção de desenvolvimento local rearticula o discurso do programa, transformando assim as principais articulações (2)

identificadas pelo desenvolvimento rural, agricultura familiar, crédito agrícola, acrescentando o desenvolvimento local junto às principais articulações tidas como apostas para geração de cidadania no meio rural.

Assim, a cidadania no meio rural adquire novos aspectos, se identificando com a rearticulação feita em torno do desenvolvimento rural, que se transforma em uma concepção de desenvolvimento rural pautada no âmbito dos municípios, ou seja, em um desenvolvimento rural local. Uma nova roupagem é realizada em torno do programa e do discurso de cidadania, ainda que mantenha a crença de que é a partir do crédito agrícola, e agora, do desenvolvimento local/econômico dos municípios, que a cidadania possa ser gerada. Mantem-se tal discurso, sobretudo, porque alguns elementos identificados antes da criação do programa permanecessem “pairando” (8) em torno da construção do discurso “universalizante”, sendo identificados por elementos como pequenos proprietários, sem terra, posseiros, indígenas, reforma agrária, direitos trabalhistas, política energética, lei Agrária, preservação ambiental, seringueiros, pescadores artesanais, atingidos por barragens, previdência social, saúde, extrativistas ribeirinhos.

5.1.4 Anos 2000: a criação do MDA e a concepção de “novo rural”

Como Bianchini (2015) afirma, alguns trabalhos de José Eli da Veiga, um conjunto de estudos da FAO⁴¹ em parceria com o Incra⁴² (1994;1995), e o estudo realizado por Guanzirolli et al. (2000) foram decisivos na construção do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Quanto a isso, analisar o estudo realizado por Guanzirolli et al. (2000)⁴³ torna-se tarefa indispensável.

Denominado *O Novo Retrato da Agricultura Familiar – O Brasil Redescoberto*, este relatório teve como coordenadores a FAO e o Incra, com a participação de consultores

⁴¹ A FAO é a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. Possui como objetivos a erradicação da fome, a segurança alimentar e o combate à desnutrição. (FAO, 2017).

⁴² O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) possui como objetivo a **execução da reforma agrária e do ordenamento fundiário nacional**. (BRASIL, 2017).

⁴³ Não conseguimos ter acesso a nenhum dos dois relatórios (1994; 1995) desenvolvidos pelo Incra em parceria com a FAO. Ainda que consideremos tais documentos de extrema relevância para nossa análise, houve certa dificuldade de acesso aos mesmos. Entramos em contato com a Embrapa, uma vez que existem informações acerca de tais relatórios no site da mesma, mas nos foi recusado uma cópia desses documentos, ao alegarem ser do Incra. Assim, tentamos estabelecer contato com o Incra, mas até o momento de fechamento desta análise não obtivemos nenhum retorno. No site da FAO, encontram-se milhares de trabalhos desenvolvidos desde meados da década de 90, mas também não encontramos os relatórios desejados. Ao que tudo indica, estes dois relatórios não se encontram digitalizados e sua versão impressa está disponível em regiões de difícil acesso para nós. Contudo, observamos que a maioria dos documentos acerca da criação do Pronaf dialoga entre si. Apostamos assim que nossa análise não ficará prejudicada sem a análise destes dois relatórios.

também destes dois órgãos e universidades como Universidade de Campinas, Universidade Federal Fluminense, entre outros parceiros, além de contar com uma equipe composta pelo Incra. O objetivo central deste estudo consistiu em demonstrar a importância da “agricultura familiar brasileira”, em que esta se mostra como “um novo e poderoso eixo desenvolvimentista” para o país.

A partir da confirmação de alguns estudos acadêmicos, este relatório traz as unidades familiares caracterizadas como as “mais produtivas, [que] asseguram melhor a preservação ambiental e são economicamente viáveis”, enfatizando a importância de valorização da agricultura familiar e dos processos de reforma agrária que já vinham sendo realizados, por meio do destaque ao governo FHC. Este relatório faz parte de uma série de estudos que vinham sendo realizados a respeito de temas relacionados à reforma agrária, como demanda do Ministério do Desenvolvimento Agrário ao Projeto de Cooperação Técnica Incra/FAO. O intuito deste trabalho pode ser assim resumido:

subsidiar o desenho e a implementação de políticas públicas (fundiárias e agrícolas) para o meio rural e de fortalecimento da agricultura familiar, inclusive as atividades de extensão rural e pesquisa agropecuária. Neste sentido, o estudo visa à criação de uma base de informação estatística e analítica, ao nível municipal, microrregional, estadual, macrorregional e nacional, necessária ao desenvolvimento e à utilização de mecanismos de planejamento estratégico das ações fundiárias, aumentando assim o nível de eficiência operacional e financeira destas políticas, assim com seu alcance e efetividade social. (GUANZIROLI et al., 2000, p. 9).

Assim, neste relatório foram apresentados os aspectos básicos para se pensar a definição do agricultor familiar. Ainda que fosse ressaltada a dificuldade de se estabelecer as condições básicas para tal (afirmando a diversidade e a complexidade das formas de produção e de vida existentes no meio rural, partindo da noção de que cada produtor possui racionalidades específicas, para se adaptar ao meio rural ao qual estão inseridos e de que existem vários tipos de produtores que são portadores de racionalidades específicas), o universo familiar foi caracterizado a partir dos estabelecimentos que atendiam às seguintes condições: “a) a direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor; b) o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado; e c) uma área máxima regional [foi tomada] como limite superior para a área total dos estabelecimentos familiares”. (GUANZIROLI et al., 2000, p. 10-11).

Segundo Schneider (2004) dentro da linha de financiamento, denominada Financiamento da Produção, ficou-se a responsabilidade dos recursos para investimentos e custeios. Assim, Schneider et al. (2009); Bianchini (2015) citam a importância deste relatório

na criação de uma “segmentação dos agricultores familiares beneficiários do programa em grupos distintos, de acordo com o nível da renda bruta familiar anual”. Assim têm-se os seguintes grupos criados em torno do programa (BIANCHINI, 2015, p. 33):

O grupo “A” é formado por assentados da Reforma Agrária e também pelos beneficiários do Crédito Fundiário.

O grupo “B” é constituído por agricultores com renda bruta familiar abaixo da Linha de Pobreza estabelecida no ano, em R\$1.500.

O grupo “C” é composto por agricultores familiares em transição com baixo nível de capitalização e renda bruta familiar entre R\$1.500,00 e R\$8.000.

O grupo “D” é compreendido por agricultores familiares mais capitalizados ou em início de capitalização, com renda bruta familiar entre R\$8.000 e R\$27.500.

Desta forma, a influência deste relatório na construção do Pronaf aponta para novos elementos que se tornam momentos no discurso do programa, a partir do investimento em questões como a extensão rural e a pesquisa agropecuária, bem como para o reconhecimento da diversidade de produção e de vida existente no meio rural, a partir de novas concepções acerca do mundo rural.

Deste modo, a criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário⁴⁴ nos permite inferir que há o desejo por parte do Estado de apresentar um órgão institucional que se responsabilize pelas políticas públicas voltadas ao meio rural brasileiro, de modo a “subsidiar o desenho e implementação de políticas públicas (fundiárias e agrícolas) para o meio rural e de fortalecimento da agricultura familiar”. Foram assim definidas por meio do decreto nº 4.723/2003, as responsabilidades do MDA: questões relacionadas à reforma agrária, a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares; e pela identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos (BRASIL, 2003).

Ao agregar a maioria das políticas públicas para o meio rural, o Ministério do Desenvolvimento Agrário agregou consequentemente, inúmeras demandas advindas dos sujeitos rurais. Assim, a estrutura organizacional do Ministério se deu por meio da criação da Secretaria de Agricultura Familiar e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Por meio deste Conselho, Bianchini (2015) alerta para a criação de três subprogramas dentro do Pronaf: Pronaf Crédito, Pronaf Infraestrutura e o Pronaf Formação⁴⁵.

⁴⁴ Para mais detalhes sobre a criação do MDA, ver nosso capítulo 2.

⁴⁵ Não foram encontradas definições específicas sobre estes três subprogramas do Pronaf, inclusive notou-se que a criação dos mesmos só resultará em ações efetivas em meados de 2003. Porém, de modo simples e claro, pode-se dizer que o Pronaf Crédito está relacionado às informações acerca do sistema gerado que possibilita ao

Como dito acima, a partir da criação do MDA, há também a incorporação de uma nova concepção do meio rural, pensada a partir de pesquisadores como José Graziano da Silva (TOLENTINO, 2013; 2012; SCHENEIDER, 2007; 2010). Graziano da Silva pensa o rural a partir das modificações que este vem sofrendo, tanto em aspectos agrícolas, quanto em atividades que ocorrem no interior das regiões rurais do Brasil. Ao identificar um processo de terceirização das atividades agropecuárias, Graziano da Silva; Del Grossi (2000) apontam para a combinação de atividades agrícolas e não agrícolas nos processos atuais, os quais fazem parte os sujeitos rurais que atualmente vivem no meio rural. Tal constatação leva à definição dada por estes autores do que se denomina novo rural, em que este se divide em três grandes grupos de atividades (GRAZIANO DA SILVA; DEL GROSSI, 2000, p. 170):

- a) uma agropecuária moderna, baseada em *commodities* e intimamente ligada às agroindústrias;
- b) um conjunto de atividades não-agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços;
- c) um conjunto de “novas” atividades agropecuárias, localizadas em nichos especiais de mercados.

Tais autores identificam um processo de pluriatividade, ou seja, as mais diversas formas de ocupação realizadas pelas famílias rurais, criando assim novas configurações sociais e econômicas, sobretudo pelo processo de urbanização do meio rural. Simultaneamente a tal fato, os autores apontam também para uma valorização do meio rural para além de aspectos não agrícolas: tanto considerando as indústrias que “vêm procurando transferir suas plantas para as áreas rurais, como forma de minimizar custos [...] ou externalidades negativas (poluição, fuga dos congestionamentos etc.)”, como também em termos de questões relacionadas à ecologia, à preservação da cultura “*country*”, ao lazer, ao turismo, à moradia. (GRAZIANO DA SILVA; DEL GROSSI, 2000, p. 166).

Neste sentido, Graziano da Silva (et. al, 2000) apontam para a necessidade de se ampliarem as políticas públicas para o setor a partir da noção de pluriatividade. Dada a ênfase de programas que pensem o agricultor e suas famílias dedicando todo o seu tempo para as atividades agrícolas internas, não há a possibilidade de acesso ao setor pluriativo, levando a uma omissão do poder público para com este segmento de agricultores. Destarte, identificamos uma nova articulação por meio da incorporação no discurso oficial do Pronaf de uma perspectiva que se pauta por pensar o agricultor familiar para além de aspectos de

agricultor familiar o empréstimo para sua produção de modo geral. O Pronaf Infraestrutura abordará o Pronaf a partir de aspectos territoriais, e o Pronaf Formação se direciona a pensar questões acerca da extensão rural e assistência técnica.

produção agrícola, em que a pluriatividade aparece como uma articulação realizada por meio de elementos que se transformam em momentos: lazer, turismo, moradia, atividades não agrícolas.

Simultaneamente ao debate da pluriatividade, identificamos estudos que apontam para algumas reflexões realizadas acerca da categoria *camponês*. Fernandes (2002) realiza um debate acerca do poder explicativo de tal categoria, no sentido de que a mesma poderia estar perdendo força dada a criação da categoria agricultor familiar e sua utilização pelos diversos estudiosos. Pela leitura de seu texto, poderíamos identificar como camponês o “pequeno proprietário” como sendo outro termo utilizado para falar de tal categoria, e como um elemento que, a partir do discurso em torno do Pronaf, deveria se tornar momento, dada a criação da categoria agricultor familiar em torno de todas as políticas voltadas aos sujeitos rurais.

Neste sentido, identificamos o primeiro corte antagônico presente no campo de discursividade no discurso criado pelo Estado em torno do Pronaf. Isto porque, para Fernandes (2002, p. 5) há uma tentativa por parte do capitalismo de se reconstruir o conceito de camponês “na produção capitalista das relações não capitalistas de produção e por meio da luta pela terra e pela reforma agrária”, o que acabou gerando uma refutação desta categoria. O que Fernandes (2002) deseja demonstrar é que não se pode deixar tal conceito de lado, dado sua importância explicativa.

Por isso identificamos um corte antagônico na construção do discurso. O corte antagônico é aquele que, segundo Laclau; Mouffe (2015), nega o discurso que está sendo construído. Neste sentido, a partir de Fernandes (2002), nota-se que há uma argumentação em torno da importância da categoria camponês, esta que, com o discurso criado em torno do Pronaf, acaba sendo abafada, já que há a tentativa de universalização dos sujeitos rurais por meio da categoria agricultor familiar, levando à uma aglutinação da noção de camponês (definido nos discursos como pequeno proprietário) junto à noção de agricultor familiar. Tal articulação, do ponto de vista do que é afirmado por Fernandes (2002) se torna complicada, posto que tais noções possuem diferenciações, o que nos leva a problematizar acerca da tentativa de “universalização” em torno do discurso do Pronaf, como também, das políticas públicas para o meio rural, elegendo assim a agricultura familiar como categoria-chave. Para Fernandes (2002, p. 7):

A construção teórica da agricultura familiar tem construído a compreensão e a percepção que o camponês representa o velho, o arcaico e o atraso, enquanto o

agricultor familiar representa o novo, o moderno, o progresso. Evidente que os custos políticos dessas formas de entendimento são altíssimos para os movimentos camponeses.

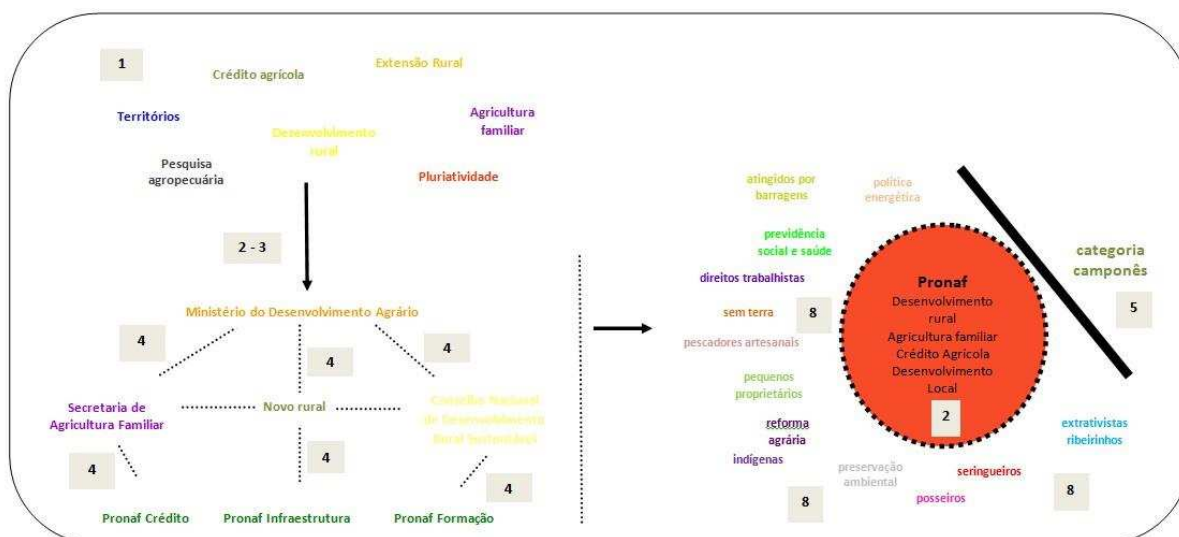
Wanderley (2003, p. 43) realiza outro debate, mas insere em sua reflexão uma diferença entre essas duas categorias sociais. Ainda que promova um debate mais amplo e complexo, nos cabe aqui demonstrar como a autora chama atenção para o fato de que a categoria agricultor familiar criada com o Pronaf surge como uma tipologia “de beneficiários em função de sua capacidade de atendimento, [...] capazes de se adaptar às modernas exigências do mercado” em oposição aos pequenos proprietários que podem ser identificados como os camponeses. Apesar de afirmar que a agricultura familiar no Brasil possui características camponesas posto que o agricultor familiar mantém seus modos de produção com características familiares, Wanderley (2003) afirma que as duas categorias não podem ser consideradas antagônicas, na medida em que o agricultor familiar é uma espécie de camponês “bem acordado”. Compreende-se, entretanto, que tal autora não deseja equivaler estas duas categorias sociais. Inclusive porque, do nosso ponto de vista, a discussão aqui realizada antecede tal argumentação, na medida em que estamos interessados em analisar a tentativa de universalização que há da categoria agricultor familiar que pode **impedir** o reconhecimento da categoria camponês, ao silenciar modos e meios de vida específicos de sujeitos que se identificam como camponeses. Portanto, ainda que elas não sejam antagônicas, tão pouco podem ser consideradas equivalentes.

É neste sentido que reforçamos a identificação de um corte antagônico, na medida em que, ainda que a agricultura familiar possua características camponesas, a tentativa de universalização desta categoria é vista, a partir de debates como o de Fernandes (2002), como problemática, inclusive porque a própria categoria de camponês (ou pequeno produtor) perde, a partir do Pronaf, seu poder explicativo, já que há a tentativa de equivalência entre diversas categorias existentes no meio rural.

Assim, a partir da

Figura buscamos demonstrar como novas articulações foram criadas no discurso em torno do Pronaf, evidenciando noções que perpassam o discurso que o Estado deseja construir em torno da noção de cidadania no meio rural:

Figura 6 - Os anos 2000 e as transformações em torno do Pronaf.



Fonte: Construção da pesquisa, 2017.

Tal como mostrado na Figura 7, a partir de 2000 tem-se a criação da primeira instituição voltada às políticas públicas para o meio rural: o MDA. Identifica-se assim, o primeiro ponto nodal (4) em torno da construção do discurso do programa. É a partir deste primeiro ponto nodal que encontramos indícios para afirmar a construção de outros pontos nodais que resultaram nas principais articulações do programa (2) e um discurso em torno da cidadania rural que complexifica, por meio da quantidade de aspectos inseridos, ainda que continue como discurso, a não dar conta da complexidade em torno deles.

Deste modo, como tentamos mostrar na Figura 6, a criação do MDA se dá na transformação de elementos (1) como territórios, crédito agrícola, extensão rural, agricultura familiar, desenvolvimento rural, pluriatividade, pesquisa agropecuária (1) que, transformados em momentos (2 – 3) geram o principal ponto nodal em torno da noção de “pluriatividade”, concepção que articulada gerou o discurso difundido pelo programa de o “novo rural”, desembocando em outros pontos nodais (4) em torno do MDA: Secretaria de Agricultura Familiar e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. A partir destes pontos nodais, tem-se a subdivisão do programa em três principais linhas: o Pronaf Crédito, Pronaf Infraestrutura e o Pronaf Formação.

Como afirmamos, ainda que o discurso em torno do programa tenha se complexificado, tal fato se deu de modo insuficiente já que os indícios nos apontam para uma continuidade do uso da categoria familiar como tentativa “universalizante” para reconhecimento dos mais diversos sujeitos rurais, bem como a aposta em uma nova noção do

meio rural fortemente calcada em aspectos produtivos, ainda que não apenas agrícolas. Assim, a noção de cidadania no meio rural permanece relacionada a aspectos que não contemplam as mais diversas demandas, atores e elementos identificados no campo de discursividade, criando assim lógicas de diferenças, uma vez que tais elementos expressam discursos diferentes do que consta no discurso em torno do Pronaf. Esses discursos permanecem “pairando” em torno das articulações e da construção do discurso hegemônico do programa (8) e são identificados como sendo: os pequenos proprietários, sem terra, posseiros, indígenas, reforma agrária, direitos trabalhistas, política energética, lei Agrária, preservação ambiental, seringueiros, pescadores artesanais, atingidos por barragens, previdência social, saúde, extrativistas ribeirinhos.

Para a construção e a manutenção do discurso do programa, nota-se que as articulações (2) realizadas em torno do Pronaf se mantêm fortemente calcadas nas noções de desenvolvimento rural, agricultura familiar, crédito agrícola e desenvolvimento local. Ainda que a tentativa de “universalização” da categoria agricultor familiar se mantenha, identifica-se uma tentativa de negação da mesma a partir do corte antagônico (5) identificado por meio de outros discursos que apostam na categoria camponês como divergente da categoria agricultor familiar, como também a necessidade de não abandono da mesma, dada sua capacidade explicativa.

5.2 2003-2006: aperfeiçoamentos em torno do Pronaf.

5.2.1 2003-2006: O Governo Lula e as mudanças em torno do Pronaf

O ano de 2003 foi marcado por rearranjos institucionais e políticos, isto porque a presidência da república passa a ser ocupada por Luíz Inácio Lula da Silva, representante do Partido dos Trabalhadores (PT). Durante sua campanha política Lula, demonstrou interesse e preocupação em relação às questões dos trabalhadores sem terra. Neste sentido, esperavam-se mudanças não só neste aspecto, mas em outros que correspondiam às classes mais desfavorecidas da sociedade, e assim, ao meio rural brasileiro. (MUELLER, 2005).

Bianchini (2015) afirma que a partir de 2003 algumas mudanças foram feitas em relação ao Pronaf. A seguir, buscaremos identificá-las e descrever as articulações por elas e a partir delas realizadas, levando assim a novas roupagens acerca do discurso criado em torno da cidadania no meio rural:

A partir de 2003, com o Programa Vida Digna no Campo e o Brasil Fome Zero, sob a liderança do Presidente Lula, o Brasil vai fortalecer a Agricultura Familiar, como produtora de alimentos para um Brasil Fome Zero. Para isso serão criados novas Linhas do Pronaf, ampliado seus recursos e sua base de atuação, e novos instrumentos de Política Agrícola e de Desenvolvimento Rural Sustentável serão criados. (BIANCHINI, 2015, p. 47).

Bem como nos fala Bianchini (2015) na citação anterior, o programa Vida Digna no Campo é a primeira articulação realizada em 2003 no que diz respeito ao fortalecimento da agricultura familiar. Por isso, por meio deste programa cria-se a Política de Desenvolvimento Rural Sustentável, no qual o Pronaf é inserido. O programa Vida Digna no Campo⁴⁶ é pensado a partir da campanha presidencial de Lula a fim de

demonstrar como faremos para que o meio rural brasileiro e a agricultura possam oferecer melhores condições de vida para seus habitantes ao mesmo tempo em que qualificarão ainda mais sua contribuição para a implementação de um ciclo **sustentável de crescimento e desenvolvimento do país**. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

Realizando uma divisão entre a agricultura empresarial e a familiar, o plano de campanha presidencial define como essencial o papel da Reforma Agrária para o desenvolvimento de uma nação moderna e soberana, tomando a agricultura familiar como aquela que “além da produção de alimentos básicos de qualidade, também promove a ocupação soberana do nosso território; preserva tradições culturais do nosso país; mantém as pessoas em sua terra natal; pode contribuir na defesa de nosso meio-ambiente”. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 6). Assim, a construção de uma Política de Desenvolvimento Rural Sustentável deveria se dar por meio da criação de seis eixos: Promoção e Defesa da Agricultura Nacional; Fortalecimento da Agricultura Familiar; Implantação de uma Política Nacional de Reforma Agrária; Geração de renda e empregos de qualidade; Construção da cidadania no meio rural; Soberania e Segurança Alimentar.

A construção desta política se daria pelo destaque de algumas questões em que o desenvolvimento rural começa a ser pensado por meio do desenvolvimento regional. Há também a necessidade de se superar a segmentação das políticas públicas, de modo que o meio rural passa a ser visto em seus aspectos agrícolas e não-agrícolas, sendo as articulações intermunicipais vistas como essenciais para as unidades de planejamento dos territórios, bem como o planejamento regional para as políticas de desenvolvimento. Na íntegra, (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 15).

⁴⁶ Para mais detalhes sobre este programa, ver http://www.agr.feis.unesp.br/plano_agricola_lula.pdf.

O desenvolvimento rural precisa estar inserido dentro de uma política de desenvolvimento regional. É preciso ter em conta que em todas as macro-regiões existem sub-regiões dinâmicas e outras em crise ou abandonadas pelas políticas federais.

As políticas territoriais devem articular os eixos anteriores superando a atual segmentação setorial das políticas públicas e impulsionando novas ligações entre o urbano e o rural, assim como entre o agrícola e o não agrícola.

As articulações intermunicipais são importantes unidades de planejamento de um território e devem ser o resultado da ação do conjunto de agentes sociais, culturais, políticos, econômicos, públicos e privados existentes no município e na região.

Para tanto, deve-se retomar o planejamento regional e as políticas regionais como bases fundamentais para as demais políticas de desenvolvimento, inserindo os agentes municipais nesta nova institucionalidade.

Neste sentido, já percebe-se, em torno do discurso realizado, uma aglutinação das várias articulações já realizadas até o momento em torno do Pronaf: concepções de desenvolvimento rural, desenvolvimento local e a questão da pluriatividade. Assim, o Pronaf é identificado no Programa Vida Digna no Campo no tópico 4, assim denominado Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e dos Assentamentos de Reforma Agrária, devendo contemplar (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 19-20):

1. **Fortalecimento da extensão rural e assistência técnica pública e gratuita.** Os recursos para a assistência técnica e formação profissional devem obedecer a uma coordenação regional e a um Plano de Desenvolvimento da Região. A coordenação deve se dar na região com participação das organizações dos agricultores beneficiários;
2. Recuperação da pesquisa pública voltada para agricultura familiar, que diminuam a dependência de recursos e insumos externos à propriedade rural, além de estimular a **produção agroecológica**;
3. Estratégias de reconversão produtiva, dirigidas por imperativos de mercado, **responsabilidade ambiental e de re-ordenamento territorial** em consonância com o zoneamento econômico-ambiental;
4. Estruturação de um conjunto de políticas específicas para os agricultores familiares e assentados empobrecidos que reconheça suas micro-economias e as fortaleça;
5. Direcionamento dos instrumentos de política agrícola para o incentivo de formas associativas de pequenos e médios produtores, com o maior domínio possível da **cadeia agroindustrial**;
6. **Crédito à agricultura familiar** e aos assentamentos associado com um programa de incentivo à pequena agroindústria e à comercialização junto aos governos estaduais, como o **incentivo à criação de selos de qualidade** associados a redes de comercialização;
7. Revisão da legislação sobre **normas sanitárias**, criando, quando necessário, legislação diferenciada para os produtos com origem na agroindústria familiar, mantendo a garantia de qualidade do mesmo;
8. **Estimular compra de produtos da agroindústria familiar local e dos assentamentos via demanda institucional**, como merenda escolar, hospitais públicos, restaurantes populares;
9. Incentivo para **proteção dos recursos naturais, das bacias hidrográficas e da paisagem**, com a introdução de contratos por exploração territorial.

Como descrito anteriormente, há a construção de uma nova reformulação do programa por meio de novos elementos como produção agroecológica, reordenamento territorial, reforço ao crédito agrícola, o estímulo de compra via demanda institucional e preocupação com a proteção de recursos naturais.

Simultaneamente a este plano de governo, em 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário lança o documento Referências para um programa territorial de desenvolvimento sustentável, por meio do qual reconhece que as políticas públicas criadas “para promoção do desenvolvimento rural no Brasil ou foram insuficientes, ou não pretendiam mesmo proporcionar melhorias substanciais na qualidade de vida das populações que habitavam o interior brasileiro” (MDA, 2003, p. 1). A partir de 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário propõe a implementação de quatro diretrizes: “ampliação e fortalecimento da Agricultura Familiar; Reforma agrária; inclusão social e combate à pobreza rural; e promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais” (MDA, 2003, p. 12). Destarte, percebe-se neste momento uma articulação feita entre as noções de desenvolvimento rural sustentável e desenvolvimento territorial, dado o enfoque territorial que perpassa todo programa para se pensar o desenvolvimento rural sustentável (MDA, 2003):

Este documento foi elaborado com a participação de vários profissionais e atores sociais que atuam nos setores público, privado, sociedade civil e movimentos sociais brasileiros e pretende referenciar conceitualmente a formulação de um programa que apoie a implementação de uma política nacional que respalde iniciativas públicas e da sociedade civil que utilizem **a abordagem territorial em projetos de desenvolvimento rural sustentável**.

O argumento principal defendido neste documento apoia-se em decisões efetivas no que diz respeito às questões fundiárias e em políticas públicas que possibilitem à agricultura familiar fomentar o desenvolvimento rural sustentável. Por isso, a reforma agrária é vista como a política pública principal para correções das desigualdades sociais, apostando-se na valorização do meio rural. Mas para que de fato isso ocorra, o meio rural

precisa cumprir com os requisitos da produção, da otimização de seus recursos e da geração de riquezas, o que somente será viável se forem compreendidos e dinamizados seus próprios recursos humanos e naturais; se forem incorporados elementos da ciência, na forma de tecnologias ambientalmente amigáveis; se forem articuladas as suas interações com os demais setores econômicos; se o seu capital social se desenvolver e, com ele, as pessoas encontrarem melhores oportunidades de bem estar e de dignidade. (MDA, 2003, p. 2).

Portanto, o Pronaf é pensado neste contexto juntamente com outras políticas públicas que tenham como ênfase a reforma agrária, o reordenamento agrário e o desenvolvimento da agricultura familiar, em que esta “[...] tem um imenso espaço para crescer e desenvolver-se, pois apenas 20% dos estabelecimentos familiares são “muito integrados” ao mercado, enquanto que 40% são “pouco integrados”, restando outros 40% que quase não geram renda” (MDA, 2003, p. 5). Com isso a agricultura familiar é vista como possibilidade de contribuir para o desenvolvimento territorial sustentável.

Por meio da problematização de uma série de dificuldades a serem vencidas no meio rural (e que de modo resumido⁴⁷ pode-se dizer que as questões perpassavam temas como analfabetismo, concentração fundiária, recursos financeiros para investimentos públicos), tem-se, no que diz respeito ao Pronaf, uma nova articulação feita em torno da noção de desenvolvimento rural, em que a ênfase se dá na noção de desenvolvimento rural sustentável. Em termos práticos, essa nova noção de desenvolvimento rural sustentável desemboca na construção do Plano Safra da Agricultura Familiar⁴⁸. Segundo Bianchini (2015, p. 69):

A partir do Plano Safra 2003/2004, tem início uma visão clara de estratégia de governo, visando à promoção, ao fortalecimento e à consolidação da agricultura familiar para um **rural sustentável**, por meio do incremento do Pronaf Crédito e de um conjunto de novos instrumentos de políticas públicas. A cada Plano Safra foram lançados novos instrumentos da política agrícola que impactaram positivamente a agricultura familiar em toda a sua diversidade.

Assim, ainda que crédito permaneça como sendo central, ele não é a única ação relacionada a este plano. Ao destacar o papel essencial dos movimentos sociais neste processo, Bianchini (2015, p.69-70) aponta que o Plano Safra é instituído por meio do reconhecimento das diversidades dos agricultores familiares e do papel desta categoria para o desenvolvimento do país, ampliando tal programa para além dos aspectos do crédito agrícola. Tal programa possui três objetivos principais, voltados ao aperfeiçoamento das políticas públicas para o segmento.

Com a clareza de que **a agricultura familiar tem um papel estratégico no desenvolvimento da agropecuária brasileira**, o Plano Safra da Agricultura Familiar aperfeiçoa as políticas públicas implantadas nos últimos anos para esse segmento produtivo com três objetivos: aumento da produção sustentável de alimentos, geração de renda no campo e organização econômica dos

⁴⁷ Para mais detalhes ver MDA (2003, p. 6-10).

⁴⁸ Esta nomenclatura “Planos Safra 2002/2003” (por exemplo) é identificada a partir do governo Lula. Ou seja, ainda que já existissem tais planos desde a criação do Pronaf em 1996, o Plano Safra era fortemente baseado apenas no crédito agrícola. É a partir do governo Lula que ele se complexifica e adquire novas roupagens.

agricultores(as) familiares, assentados(as) da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais”.

Simultaneamente a isto, tem a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), com o objetivo de

desenvolver estratégias de integração de instrumentos complementares às funções produtivas, para que seja estimulada a dinamização entre a base social, governos estaduais e municipais e a sociedade. Contudo, deverá começar empreendendo estratégias seguras de aprendizagem, parcerias, sensibilização, mobilização, informação e capacitação, para que possa avançar com segurança a caminho das pretendidas transformações profundas e permanentes, tanto nos aspectos do ordenamento quanto de desenvolvimento dos territórios. (MDA, 2003, p. 14).

Neste sentido, novas políticas públicas são criadas, resultantes da transformação de elementos que se transformaram em momentos a partir do Programa Vida Digna no Campo e da Política de Desenvolvimento Rural Sustentável. Elementos como reordenamento territorial, resultam, como já identificado, de uma articulação a partir da noção de desenvolvimento territorial, por meio da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e do estímulo de compra via demanda institucional. Tal estímulo acaba gerando assim o incentivo à criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e à criação do Seguro Garantia Safra. Com o incentivo a extensão rural e assistência técnica a Política de Ater⁴⁹ foi criada.

A política de Ater foi criada pela SDT em conjunto com o Pronaf Infraestrutura e o Pronaf Formação. Assim, dando ênfase à extensão rural, tem-se a criação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater). Havia por parte do Estado a necessidade de se repensar os diversos problemas ainda existentes no meio rural, e a aposta se dava também na assistência técnica de qualidade como capaz de auxiliar na superação de tais questões.

É por meio da extensão rural que também se pensa a questão da generalização do desenvolvimento e do bem estar da população; estimulando o incentivo à educação pensada por meio da capacitação e do trabalho, e a possibilidade de geração de cidadania e participação. Neste sentido, a extensão aparece como possibilidade, já que “a generalização do conhecimento implica na manutenção de serviços de animação e extensão, disseminação de centros de informação e promoção rural, ampliação do acesso digital e emprego de tecnologias avançadas de informação e educação” (MDA, 2003, p. 9).

⁴⁹ Para mais detalhes sobre estas políticas e ações, ver quadro 3.

Neste sentido, percebe-se também a inclusão no discurso oficial das políticas públicas para o meio rural, estendendo assim para o Pronaf, da noção de desenvolvimento territorial⁵⁰, já que tanto as Secretarias de Desenvolvimento Territorial, de Reordenamento Agrário e da Agricultura Familiar, como o Incra, deveriam desenvolver ações decorrentes dos programas que são responsáveis, fazendo-as “de maneira estratégica, procurando ajustar, sempre que possível, seus procedimentos aos princípios norteadores da **abordagem territorial**” [grifo nosso] (MDA, 2003, p. 11).

Tal concepção acerca da importância dos territórios é difundida pela FAO (2005) que enxerga os territórios como sistemas abertos que exercem influências sobre as dinâmicas e sobre o funcionamento das áreas rurais⁵¹. Como sistemas abertos, os territórios são influenciados por e influenciam os processos de globalização, e esses processos podem influenciar no posicionamento e na definição do papel de território, como nos espaços locais e na proximidade entre os atores sociais, aspectos estes que justificam pensar o desenvolvimento a partir de uma perspectiva espacial. (CUNHA, 2007; FAO, 2005). Assim, a questão das proximidades entre os atores sociais é uma questão de extrema relevância nos contextos destes estudos que tratam de pensar o desenvolvimento territorial, pois é através dessa proximidade que se dá a dinamização dos processos de desenvolvimento local e regional. (CUNHA, 2007).

Neste sentido, a partir de uma suposta revalorização do mundo rural, tem-se uma nova visão sobre o desenvolvimento sócio-econômico, pensada a partir de aspectos mais territoriais do que setoriais. Isto porque o meio rural passa a ser visto para além de um setor agrícola, e, para tal, a perspectiva territorial busca enxergá-lo em meio das especificidades de cada local. (CUNHA, 2007). A partir do desenvolvimento territorial, pode-se afirmar que a perspectiva já identificada na construção do Ministério do Desenvolvimento Agrário do “novo rural” de

⁵⁰ A noção de desenvolvimento territorial é muitas vezes confundida com a noção de desenvolvimento local. A primeira diz respeito a aspectos mais amplos do desenvolvimento, no sentido de que há uma preocupação em termos de dimensões em níveis locais, regionais e globais. (FERREIRA, 2009). E no que diz respeito a esta noção, alguns autores (TOLENTINO, 2013; 2012; CUNHA, 2007), chamam atenção para o documento “Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado” (Brasília, 1999) que influenciou na formação das políticas públicas para o meio rural, e assim, na criação do Pronaf. Porém, não foi possível encontrar tal documento, mas nota-se que a noção de desenvolvimento territorial que se iniciou no governo FHC teve continuidade no governo Lula, e como está sendo notado em nosso estudo, ganhou força em meados de 2003/2004.

⁵¹ É neste sentido que a FAO também lança mão de metodologias para se pensar o desenvolvimento territorial por meio da participação dos sujeitos rurais, como por exemplo, o “desenvolvimento territorial participativo e negociado (DTPN)”. Para mais informações, ver FAO (2005).

estudiosos como Graziano da Silva e Del Grossi, é reforçada por meio desta nova articulação em torno da noção de desenvolvimento. Como nos fala Cunha (2007, p. 167-168):

o meio rural é percebido e valorizado em quatro dimensões centrais, quais sejam: como **espaço produtivo**, não apenas de atividades agrícolas e agro-industriais; como **espaço de residência** tanto para ‘rurais’ quanto para ‘urbanos’; como **espaço de serviços** (lazer, turismo, etc); como **espaço patrimonial**, ‘base de estabilidade das condições de subsistências, valorizado pela preservação dos recursos naturais e culturais’.” [grifo original]

Deste modo, Abramovay (2000, p. 11) afirma que “projetos de desenvolvimento terão tanto mais chances de sucesso quanto mais forem capazes de extrapolar um único setor profissional”, ou seja, ao caminhar na direção do desenvolvimento local, acredita-se que o desenvolvimento territorial potencializa e é potencializado por meio do reconhecimento do rural em seus diversos setores, como já defendido por Graziano da Silva; Del Grossi (2000), por meio da noção de “novo rural”. Assim, novas articulações emergem em torno das que já foram feitas anteriormente no discurso oficial do Pronaf.

O argumento central de Abramovay (2000) em torno do desenvolvimento territorial aponta que a dinâmica existente entre os atores sociais de um dado território se torna extremamente relevante para que haja valorização do território, possibilitando que ele se torne uma base para “empreendimentos inovadores”. Em outras palavras, o território, para Abramovay (2000, p. 6), “representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico”.

Assim, a perspectiva territorial do desenvolvimento rural se baseia segundo o MDA (2003), na conscientização da heterogeneidade do mundo rural, cabendo o reconhecimento de que há uma diversidade de atores e interesses no meio rural, e de que as políticas públicas devem contemplar tal diversidade. Neste sentido, há a criação a partir de 2003/2004, de novas modalidades no Pronaf: Pronaf Pesca, Pronaf Agroecologia, Pronaf Mulher, Pronaf Jovem Rural, Pronaf Semi-Árido, Pronaf Eco, Pronaf Turismo Rural, Pronaf Máquinas e equipamentos.

A criação de tais modalidades parece se dar por meio da preocupação do MDA em pensar políticas públicas que se ajustem às estratégias de desenvolvimento territorial combinadas a partir da responsabilidade entre outros setores dos governos Federal, Estaduais e Municipais e que busquem responder às demandas das populações territoriais e organizações da sociedade civil: deve-se pensar “políticas públicas [que sejam]

regionalizadas, as ações públicas devem ser territorializadas, segundo os diversos contextos onde devem atuar” (MDA, 2003, p. 17).

Dada a falta de material, cartilhas, decretos ou portarias que poderiam nos ajudar a analisar o discurso acerca dessas novas modalidades, a opção que nos restou foi, dentro do possível, analisar o que estas modalidades propunham. Ao que tudo indica, o intuito era disponibilizar maior crédito agrícola aos pescadores artesanais, à produção agroecológica (que não utiliza de produtos químicos), à implantação de atividades turísticas em áreas rurais, além do incentivo à participação da mulher na produção e do jovem rural para diversificar a produção familiar. Além disso, agricultores familiares das regiões do semiárido passam a ser contemplados por meio de crédito agrícola, bem como, o incentivo na compra de máquinas e equipamentos voltados para a produção em seus aspectos gerais (BIANCHINI, 2015; SCHNEIDER et al., 2009). Nesta lógica, houve também a criação de novas linhas de crédito destinadas “a projetos de adequação, implantação e reestruturação da produção e serviços agropecuários e não agropecuários por meio de projetos coletivos e individuais (agroindústrias familiares, turismo e lazer rural, produtos artesanais)” (BIANCHINI, 2015, p. 49).

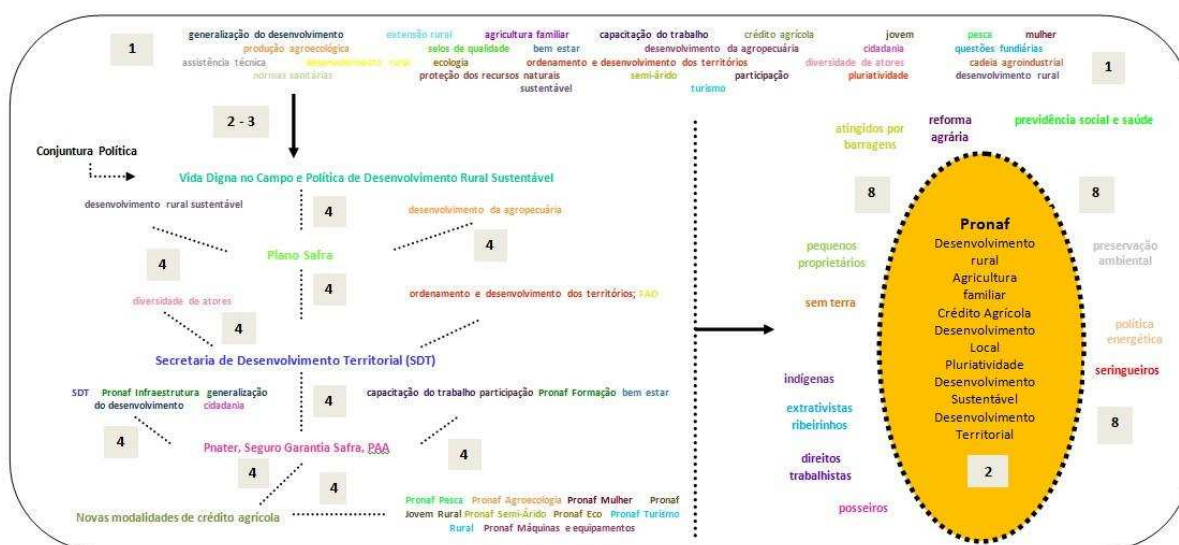
Assim, por meio da Figura buscamos reconstruir o campo discursivo e, sobretudo, as rearticulações feitas e novas práticas articulatórias realizadas em torno do Pronaf a partir do governo Lula. Nossa primeira identificação se dá a partir da permanência de dois significantes vazios que, apesar das diferenças ideológicas identificadas entre os governos de FHC e Lula, se mantiveram intactos. Assim, as noções de desenvolvimento rural e agricultura familiar permanecem de modo contínuo no discurso em torno do Pronaf, ainda que, como notamos, elas se rearticulem por meio do Programa Vida Digna no Campo e a Política de Desenvolvimento Rural Sustentável, duas grandes articulações que criam novas articulações em torno destas duas noções e marcam a primeira fase do governo Lula, a partir da criação de inúmeras políticas públicas⁵².

Assim o discurso em torno da noção de desenvolvimento se rearticula criando novas concepções em torno do desenvolvimento rural que se traveste do discurso em torno de noções como territorialidade. Tal discurso é reforçado por meio da articulação feita em torno da noção de “novo rural” ou pluriatividade, em que o discurso acerca do agricultor familiar se complexifica na medida em que notamos a tentativa de fazer com tal categoria amplie sua

⁵² A partir do quadro realizado em nosso capítulo 2 é possível notar como o governo Lula se destaca na criação de inúmeras políticas para o meio rural.

possível capacidade de universalização, ao enfatizar a valorização do meio rural e, assim, as atividades não-agrícolas no meio rural.

Figura 7 - Os anos 2003-2006 e as transformações em torno do Pronaf.



Fonte: Construção da pesquisa, 2017.

Os indícios encontrados nos permitem afirmar que o discurso dos anos de 2003-2006 em torno de programa sofreu o maior número de articulações desde sua criação (ainda que lógicas de diferença tenham se mantido), sobretudo porque diversos elementos (1) estavam em torno do programa neste momento histórico e podem ser identificados a partir de: generalização do desenvolvimento, extensão rural, agricultura familiar, capacidade do crédito agrícola, jovem, pesca, mulher, produção agroecológica, selos de qualidade, bem estar, desenvolvimento da agropecuária, cidadania, questões fundiárias, assistência técnica, desenvolvimento rural, ecologia, ordenamento e desenvolvimento dos territórios, diversidade de atores, cadeia agroindustrial, normas sanitárias, proteção de recursos naturais, semiárido, participação, pluriatividades, desenvolvimento rural sustentável, turismo. Pela primeira vez em toda nossa análise estes elementos apareceram de modo claro. E desembocaram na transformação dos mesmos em momentos (2 – 3), e consequentemente em pontos nodais (4) que geraram práticas articulatórias (2).

A candidatura de Lula pelo Partido dos Trabalhadores realizou um plano de campanha presidencial para o meio rural posteriormente utilizado no governo petista, gesto este que nos chamou atenção. Assim, após ser eleito, Lula tem no Programa Vida Digna no Campo o principal norteador das ações para a agricultura familiar, a partir das diretrizes pensadas por

meio da Política de Desenvolvimento Rural Sustentável. Assim, a noção de desenvolvimento rural sustentável é o primeiro elemento (1) transformado em momento (2 – 3) por meio deste plano, demonstrando mais uma vez a articulação realizada entre o Estado e os estudos científicos. A partir do desenvolvimento rural e do desenvolvimento da agropecuária, elementos transformados em momentos (2 – 3) gerando um ponto nodal (4) em torno da criação do Plano Safra, este que, a partir dos indícios encontrados e de outros elementos ((1) como diversidade de atores, a posição da FAO acerca da noção de desenvolvimento e o ordenamento de territórios), resultam na criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, na qual identificamos mais um ponto nodal (4) em torno do discurso do programa.

Pois é a partir da SDT, junto ao Pronaf Infraestrutura, ao Pronaf Formação e a outros elementos (1) que se transformam em momentos (2 – 3) (como generalização do desenvolvimento, cidadania, capacitação do trabalho, participação, bem estar) tem-se o resultado da criação de políticas como a Pnater, Seguro Garantia Safra e PAA. Todas estas ações são guiadas por meio das sete principais noções que identificamos como as sete principais práticas articulatórias em torno do programa, uma vez que passam a guiar o discurso do mesmo, sendo elas (2): desenvolvimento rural, agricultura familiar, crédito agrícola, desenvolvimento local, pluriatividade, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento territorial.

Nota-se assim por meio do discurso que se rearticula em termos da noção de desenvolvimento uma tentativa de aglutinar novos elementos (1) em torno do discurso do programa. Elementos como participação e cidadania que apareceram no discurso em meados de 1999 com a criação dos CMDRSs deixam de ser citados no discurso do programa e reaparecem agora em 2003, ainda que não enfatizem a questão dos conselhos municipais. O elemento bem-estar também é identificado.

Porém, é interessante notar, como questões caras à noção de cidadania, como estes elementos identificados são articulados em torno destas políticas públicas. Apostar na extensão rural e na assistência técnica como capazes de gerar participação e cidadania é algo complicado, dada as condições em que se encontram as agências privadas e públicas destes serviços, que se voltam para as questões de produção e modernização do meio rural (PRADO; RIBEIRO, 2017; PEIXOTO, 2008). Como exemplo tem-se a criação do último ponto nodal (4) identificado que se dá por meio da criação de novas modalidades no crédito agrícola.

Neste sentido, visualizamos uma tentativa de complexidade em torno do discurso do Estado para se pensar a cidadania no meio rural, mas tal tentativa, permanece simplificando a

noção de cidadania a qual estamos nos baseando em nosso estudo, e a qual, consta na lei agrícola de 1991. Isto porque há a identificação de novas modalidades para o crédito, mas como dissemos, para o **crédito**. Assim o Estado parece reconhecer algumas das diversidades presentes no meio rural, mas apenas operacionaliza ações efetivas no que diz respeito a aspectos econômicos. A noção de cidadania rearticulada e construída pelo Estado no discurso em torno do Pronaf deixa muito a desejar quando problematizamos a complexidade de tal noção, envolvendo aspectos civis, políticos e sociais. O que salta aos olhos também é a capacidade de o Estado em rearticular e em trazer para o programa tantas concepções em torno de uma das suas principais articulações: a noção de desenvolvimento rural. Deste modo, a capacidade de tal prática articulatória em se travestir das mais diversas noções nos mostra a insistência por parte do Estado em apostar em tal noção.

Ainda que tal rearticulação seja evidente e demonstre como tal noção pode adquirir diversas roupagens, notamos que alguns elementos permanecem “pairando” (8) em torno da construção do discurso do programa. São eles: os pequenos proprietários, sem terra, posseiros, reforma agrária, direitos trabalhistas, política energética, lei Agrária, preservação ambiental, seringueiros, pescadores artesanais, previdência social, saúde, extrativistas ribeirinhos, indígenas, atingidos por barragens. Isto porque ainda que tenham sido criados Pronaf Pesca, Eco, Turismo e Agroecologia, enfatizamos que as demandas dos sujeitos relacionados ao meio rural não podem ser simplificadas em termos de crédito e de investimento apenas.

Assim, ainda que haja uma rearticulação em torno do discurso acerca da cidadania no meio rural pensando-o para além de aspectos meramente agrícolas, identificamos a permanência da categoria agricultor familiar, bem como, da aposta na noção de desenvolvimento rural, ainda que a mesma tenha se rearticulado por meio da noção de territorialidade. Assim, os estudiosos também dialogam com o Estado na medida em que não há uma reflexão acerca destes dois significantes em torno da concepção de cidadania no meio rural. Esta ainda se mantém fortemente relacionada a aspectos de fortalecimento da produção e modernização e inserção dos sujeitos rurais nos mercados, já que as novas modalidades do Pronaf se vinculam, sobretudo ao crédito agrícola. Permanece assim a crença de que é a partir do crédito agrícola, pautado no desenvolvimento das diversidades locais/territoriais dos sujeitos, que será possível gerar cidadania aos sujeitos rurais. E, ainda que o discurso busque contemplar diversos sujeitos em suas especificidades com a criação destas modalidades, a tentativa de universalização da categoria agricultor familiar parece ainda não ser possível, dada a permanência de diversos elementos que se mantêm “pairando” (8) em torno do

discurso construído pelo Estado em torno do Pronaf e de sua capacidade de gerar cidadania no meio rural.

Destarte iremos, no próximo capítulo, analisar nosso último momento histórico, definido a partir de 2006 até 2013, a fim de identificar quais e como novas articulações foram feitas no discurso criado pelo Estado em torno do Pronaf, permitindo-nos visualizar as transformações em torno do discurso criado pelo Estado acerca da cidadania no meio rural brasileiro.

6 O CAMPO DE DISCURSIVIDADE EM TORNO DAS TRANSFORMAÇÕES DO PRONAF (2006-2013) – IDENTIFICAÇÃO DE NOVAS ARTICULAÇÕES E VERIFICAÇÃO HISTÓRICA DA FISSURA DO DISCURSO DE CRIAÇÃO.

Neste capítulo temos como objetivo identificar as modificações que foram ocorrendo no Pronaf e também a fissura discursiva em torno deste programa. Assim, buscamos compreender como se deu a dinâmica social em torno do Pronaf, como também quais novas articulações foram feitas e que tipo de sustentação e questionamento sofreram os significantes vazios identificados no primeiro capítulo de análise.

6.1 2006-2013: a identificação da fissura discursiva em torno Pronaf.

6.1.1 Os Anos 2006: modificações e apontamentos sobre o Pronaf

Em 2006, foi publicado o estudo realizado por Lauro Mattei (2006) em comemoração aos dez anos do Pronaf. O objetivo de tal estudo foi o de realizar um panorama sobre o que os estudos acadêmicos têm apontado sobre o programa, dada a relevância nacional do mesmo, tido como capaz de “aliar desenvolvimento econômico à inclusão social” (MATTEI, 2006, p. 7). A análise de tal estudo nos parece relevante, na medida em que houve a compilação de dez anos de estudos sobre o Pronaf, abarcando os mais diversos temas relacionados ao programa (aspectos do crédito rural, da participação e gestão social, da infraestrutura e serviços municipais e avaliações gerais), como também os variados tipos de estudos científicos (artigos, dissertações, teses e relatórios de pesquisa).

Ainda que Mattei (2006) traga resultados positivos do programa, seu estudo aponta também questões que precisam ser melhoradas. É neste sentido que acreditamos iniciar o momento de fissura no discurso o qual o Estado propõe em torno do Pronaf acerca da cidadania no meio rural brasileiro. Ao realizarmos uma pesquisa sobre outros estudos, identificamos que inúmeras fragilidades do programa permaneceram ao longo dos anos, fragilidades estas que nos permitem identificar uma fissura entre as articulações feitas todos esses anos desde o início do Pronaf. Assim, por meio da análise de estudos de 1996 até 2006 pelo trabalho de Mattei (2006) e de uma pesquisa realizada por nós na plataforma Periódicos Capes, datada de 2007 até 2012, pudemos perceber que os estudos científicos se investem de novas noções e conclusões acerca da capacidade do discurso criado em torno do Pronaf de

gerar desenvolvimento rural. Consequentemente, tais estudos nos oferecem subsídios para questionar a aposta do Estado de gerar cidadania ao meio rural por meio do Pronaf.

O estudo de Mattei (2006, p. 59-60) nos aponta cinco questões centrais que foram identificadas como problemáticas no Pronaf, a partir da incapacidade do discurso criado pelo Estado em torno do programa de:

- Intervir no sentido de mudança nos mecanismos padronizados de desenvolvimento agrícola, resultando em um uso generalizado de insumos, não produzindo mudanças necessárias para a produção de um desenvolvimento rural sustentável. Tais trabalhos apontam assim, o forte viés produtivista do programa;
- Gerar uma discussão profunda acerca da noção de desenvolvimento rural difundida no programa. Os estudos apontam que a maioria dos planos de desenvolvimento rural apenas apontam ações, sem uma problematização sobre qual desenvolvimento rural está sendo pautado, sobretudo, no que diz respeito ao conhecimento da realidade atual da agricultura familiar;
- Gerar mudanças para além dos aspectos relacionados à agricultura, ou seja, de aspectos relacionados às mudanças locais, para que de fato possa se promover um desenvolvimento rural sustentável;
- Gerar mudanças efetivas acerca das questões ambientais, que na maioria das vezes, se encontram muito mais na retórica do que na efetividade de se pensar ações planejadas acerca do tema no programa, impedindo assim a efetividade do desenvolvimento rural sustentável, uma vez que as questões ambientais são tidas como chave nesse processo;
- Avançar em questões relacionadas ao campo financeiro do programa, ficando restrito apenas ao sistema de crédito rural.

Mattei (2006) aponta que alguns estudos identificaram que parte dos problemas encontrados no Pronaf ocorre por meio de outras questões também a ele relacionadas: a concentração regional de crédito rural, este que se encontra em maior disponibilidade nas regiões Sul e Sudeste, com uma inserção bem menor na região Nordeste, levando alguns estudos a afirmarem que há o privilégio por parte do Pronaf pelas unidades familiares consideradas “mais eficientes”. O segundo ponto identificado diz respeito ao grande número de uso do crédito rural em insumos modernizantes, agrotóxicos, sementes selecionadas e fertilizantes químicos, levando à baixa capitalização em termos de máquinas e equipamentos. O terceiro ponto identificado se relaciona com o segundo na medida em que os trabalhos

identificam o uso do crédito rural voltado para poucas culturas, evidenciando que não há um incentivo da diversificação produtiva, nem em uma perspectiva agrícola como em uma perspectiva não-agrícola. O quarto ponto identificado diz respeito à baixa participação dos sujeitos rurais nos conselhos gestores, fazendo com que tais espaços ao invés de gerarem a democratização do Pronaf, se transformam apenas em espaços que possibilitam a liberação dos recursos.

Simultaneamente a este estudo divulgado por Mattei (2006), tem-se uma modificação em todos os aspectos quantitativos para as novas modalidades criadas do Pronaf (Pronaf Pesca, Pronaf Agroecologia, Pronaf Mulher, Pronaf Jovem Rural, Pronaf Semi-Árido, Pronaf Eco, Pronaf Turismo Rural, Pronaf Máquinas e equipamentos), a fim de “adequar as linhas de financiamentos já existentes facilitando o acesso dos agricultores ao crédito e a outros mecanismos do Plano [Safrá]”, através do aumento de recursos disponíveis, diminuição de juros ou facilidades na documentação para efetivação do crédito. Como também a aprovação de 112 milhões para a política de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) junto aos agricultores familiares, plano este massivo de mecanização agrícola, com ampliação do prazo de financiamento de tratores e implementos (BIANCHINI, 2015, p. 50).

Em 2007, tem-se a criação de uma Linha de Investimento para estimular a Diversificação Produtiva junto aos fumicultores, como também a criação da Linha Pronaf Eco para “financiar um conjunto de atividades sustentáveis na propriedade familiar como implantação de tecnologias de energia renovável, saneamento, pequenas obras hídricas e atividades florestais”. Esta última linha criada parece dialogar com o apontamento já feito por Mattei (2006) da falta de ações concretas para se pensar as questões ambientais em torno do programa.

Em 2008, diante da crise de oferta de alimentos, é lançado o Pronaf Mais Alimentos, a fim de “se responder mais rapidamente à necessidade de produção de alimentos”. A partir daí tem-se ampliação do limite de investimentos, com o objetivo de “adequar todo o sistema de produção da unidade produtiva para ampliar a produção de alimentos e a renda da unidade familiar”, como também o incentivo à mecanização e ao investimento mais expressivo para Assistência Técnica e Extensão Rural. (BIANCHINI, 2015, p. 56-58). Neste sentido, parece haver uma preocupação do Estado em modificar a questão do uso do crédito rural, para que se possa ampliar o capital do agricultor familiar em termos de máquinas e equipamentos, já que Mattei (2006) aponta que esta foi uma das defasagens encontradas no programa em termos de “capitalização das unidades familiares de produção”.

Em 2009-2010 é criado o Selo de Identificação da Agricultura Familiar (SIPAF) com o objetivo de identificar os produtos advindos da categoria dos agricultores familiares, tido como um poderoso instrumento de acesso a mercados. E a reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por meio do incentivo de compras institucionais, a partir da lei nº 11947, “30% do valor repassado pelo programa ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades” (FNDE, 2017; BRASIL, 2009). A partir de 2010, tem-se uma nova Política de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), que possui como principais objetivos: desenvolvimento rural sustentável, serviços gratuitos de assistência técnica e extensão rural, adoção de princípios de agricultura de base ecológica, “equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia” e “contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional”. (BRASIL, 2010).

Os beneficiários da Pnater agora são identificados pelos assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos e os demais povos e comunidades tradicionais; e os agricultores familiares ou empreendimentos familiares rurais, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores. Assim, parece que as mudanças ocorridas em torno desta nova política de Ater desembocam no intuito de modificar o panorama negativo identificado nos estudos de Mattei (2006) acerca do Pronaf.

Os objetivos da Pnater trazem, para o discurso oficial do Pronaf, a inserção de serviços florestais, artesanais e agroextrativistas como algo que deve ser melhorado, buscando a qualidade, a produção e a produtividade dos mesmos. Assim, as questões apontadas por Mattei (2006) acerca da incapacidade do Pronaf de problematizar e gerar ações concretas no que se refere às questões ambientais como forma de estímulo do desenvolvimento rural sustentável levam à formação de novos discursos em torno do programa por meio das preocupações relacionadas aos serviços de Ater.

O que se nota no discurso da nova política de Ater é o reforço do desenvolvimento rural sustentável, no intuito de promover a construção de sistemas de produção sustentáveis e o “desenvolvimento de ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, dos agroecossistemas e da biodiversidade”, e por meio da abordagem territorial do desenvolvimento rural sustentável através do apoio a iniciativas econômicas que possam gerar potencialidades regionais e locais. (BRASIL, 2010).

A falta de problematização acerca da noção de desenvolvimento rural difundida pelo Pronaf e a realidade atual dos agricultores familiares identificada por Mattei (2006) parecem

ter reverberado também em outras articulações realizadas pela nova política de Ater. Identifica-se que os serviços de Ater a partir de 2010 passam a ser realizados a partir de chamadas públicas. Tal fato se deu de acordo com Silva (2013), para possibilitar equipes mais multidisciplinares. O Dater vem desenvolvendo iniciativas de capacitação às organizações que prestam os serviços de assistência técnica e extensão rural terceirizados, buscando qualificação e a possibilidade de integração e socialização das informações acerca das políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar⁵³.

Segundo (Silva, 2013, p. 159), as instituições terceirizadas de Ater devem se integrar na dinâmica de cooperação tendo como desafio “a construção de um ambiente colaborativo que possibilite organizar e disponibilizar conteúdos técnicos e científicos e propostas tecnológicas apropriadas [...] [para que possam de fato auxiliar a Ater] a desempenhar o importante papel de promover a convergência das políticas de fortalecimento da agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável”.

6.1.2 Identificando a formação da fissura do discurso de cidadania rural criado pelo Estado em torno do Pronaf

Porém, estas novas articulações realizadas, sobretudo no que diz respeito à nova política de Ater criada em 2010, parecem não ter sido suficientes para manter o discurso promovido pelo Estado em torno da cidadania no meio rural por meio do Pronaf. Isto porque, identificamos vários trabalhos que foram desenvolvidos a partir de 2007 até 2012 que permanecem apontando a incapacidade do discurso criado em torno do Pronaf de promover o desenvolvimento rural, a valorização da categoria agricultura familiar, a busca por melhores condições sociais e outras promessas em torno de tal discurso.

O caráter produtivista do Pronaf também é apontado em muitos destes estudos. O próprio Mattei em conjunto com outros estudiosos em outro trabalho desenvolvido após sua compilação de estudos sobre o Pronaf demonstra que a aplicação de recursos do programa sobre economias locais apresentou resultados positivos, mas tal fato apontou que o programa permanece fortemente influenciado por objetivos voltados ao aumento da produção agrícola (Mattei et al., 2007). Poucos anos depois, Azevedo; Pessôa (2011) reafirmam tal percepção ao

⁵³ Simultaneamente, o MDA junto ao Ministério da Educação com o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo) e o Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) possibilitam também a qualificação de agricultores familiares.

identificarem que ainda permanece uma distribuição de recursos desigual entre a agricultura familiar e a agricultura patronal.

De modo geral, a grande maioria dos trabalhos desenvolvidos após 2007 até meados de 2012 indica que o programa não tem possibilitado que agricultores familiares de baixa renda tenham acesso ao Pronaf. Aquino (2009) demonstra que persiste a divisão dos recursos pelas regiões mais ricas do país. É neste sentido, que três anos depois esta inacessibilidade parece permanecer, já que Vargas (2012) aponta que o Pronaf não tem sido capaz de gerar mercados para os agricultores familiares, para além deste fato, aponta a dificuldade de acesso ao programa dos agricultores que o autor chama de “periféricos”, fazendo com que agricultores familiares com melhores condições econômicas e sociais tenham mais acesso. Tal apontamento também é encontrado em muitos dos trabalhos pesquisados (VARGAS, 2012; SERENO, 2012; MERA; DIDONET, 2010; COPETTI, 2008). Identificamos assim que este é um fato que o programa parece realmente não ter conseguido lidar, já que há vários trabalhos em anos diferentes que demonstram tal problemática.

Outros estudos como os de Guanziroli (2007) apontam a necessidade de se repensar o programa, uma vez que o mesmo não tem promovido a consolidação do agricultor familiar. Neste sentido, anos depois Toledo (2009) dialoga com Guanziroli chamando atenção para o fato de que o Pronaf não é capaz, enquanto política pública, de garantir “inserção econômica e afirmação social”, dado seu teor fortemente economicista, e consequentemente, não sendo capaz, portanto, de transformar a agricultura familiar em uma das expressões capazes de assegurar o desenvolvimento rural. Após um ano, Aquino; Schneider (2010) não chegam a resultados muito diferentes ao afirmarem que o Pronaf não é capaz de gerar desenvolvimento rural, dado seu caráter “concentrador, setorial e produtivista”, impedindo a geração de riqueza, a equidade social e a valorização do meio ambiente.

Destarte, identifica-se assim uma fissura que se inicia em 2006 culminando no reconhecimento pelo próprio Estado da incapacidade do discurso criado em torno do Pronaf de gerar desenvolvimento rural, e assim, cidadania. Ao longo de toda nossa análise notamos que esse discurso começa a ser construído em 1996 com a noção de desenvolvimento. A partir dela, tem-se a noção de desenvolvimento rural construída pelo Estado em torno de todas as políticas públicas criadas para o meio rural brasileiro, logo, em torno do Pronaf. Assim, a noção de desenvolvimento é rearticulada ao longo dos anos, recriando o discurso do Estado em torno da cidadania no meio rural brasileiro por meio das principais noções que orientaram a noção de desenvolvimento: rural, agricultura familiar, crédito agrícola, sustentabilidade,

territorialidade. Estes são os principais elementos que se transformaram em momentos nos períodos os quais dividimos nossa análise. Neste sentido, o que identificamos até meados de 2013 acerca do discurso do Estado em torno da cidadania no meio rural por meio da análise do Pronaf é uma concepção de desenvolvimento rural sustentável a partir de uma perspectiva territorial, trazendo assim também a noção de desenvolvimento territorial dentro do discurso do Estado em torno do programa.

Desta forma, a fissura do discurso criado pelo Estado em torno do Pronaf começa a ser identificada por meio dos estudos já apontados e também, tem-se em 2013 a publicação de uma cartilha oficial do Ministério do Desenvolvimento Agrário acerca das políticas públicas para a agricultura familiar (MDA, 2013). Neste documento oficial, identifica-se uma clara separação entre “políticas públicas” em um tópico, e “direitos a cidadania” em outro tópico.

Assim, a fissura é identificada a partir da modificação do discurso oficial em torno do programa. Vejamos: em 1996 o discurso oficial do Pronaf era o de “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (BRASIL, 1996). Em 2006, identificamos com Mattei (2006) uma modificação neste discurso, com novas articulações criadas a partir da noção de desenvolvimento, criando um discurso em torno do Pronaf o qual este seria capaz de “aliar desenvolvimento econômico à inclusão social”. Assim, há a criação pelo Estado de um discurso em torno do Pronaf apostando em “criar e fortalecer ‘as condições objetivas para o aumento da capacidade produtiva, a melhoria da qualidade de vida e o pleno exercício da cidadania no campo por parte daqueles que integram o regime da agricultura familiar’” (MATTEI, 2005).

A fissura se torna mais evidente quando identificamos, nas cartilhas de crédito do Pronaf de 2010/2011 e de 2011/2012 uma mudança quanto ao discurso criado em torno do programa, que agora é identificado como um programa de “fortalecimento das atividades produtivas geradoras de renda das unidades familiares de produção, com linhas de financiamento rural adequadas à sua realidade” (MDA, 2011; 2010). Neste sentido, ainda que seja um material voltado à linha crédito rural, percebe-se que o discurso em torno do **programa** não se estabelece mais enquanto possibilidade de gerar cidadania, ficando restrito de modo claro, a questões produtivas e econômicas.

Destarte, o documento publicado em 2013 pelo MDA é dividido da seguinte maneira:

Quadro 7 - A nova divisão das políticas públicas para o meio rural.

Políticas públicas	Direito à cidadania
Pronaf Ater PAA PNAE PNCF PAC 2 Suasa Terra Legal Programa Cadastro de Terra e Regularização Fundiária Terra Forte Biodisel Garantia Safra	Reforma Agrária Pronera Pronatec PNDRT Organização Produtiva das Mulheres Rurais Territórios da Cidadania Arca das Letras Proinf

Fonte: MDA, 2013.

Como é possível ver, a reforma agrária é inserida no discurso do Estado enquanto possibilidade de gerar cidadania, uma vez que identificamos que ela nunca foi inserida dentro das políticas e ações em torno do Pronaf, que criou e buscou fortalecer tantas outras políticas como o PAA, a Ater e o PNAE que ainda se encontram dentro do “guarda-chuva” do programa, e, portanto, condizem com os objetivos do mesmo. Tal gesto se mostra como uma nova articulação realizada pelo Estado, que envolverá novas articulações e rearticulações em torno da noção de cidadania no meio rural.

A Figura nos ajuda a compreender de modo resumido como se deram as modificações e a identificação da fissura em torno do discurso do Pronaf. Os elementos (1) que foram identificados como presentes em torno dos anos de 2006-2013 podem ser identificados pelas seguintes noções: mecanização agrícola, aquicultores, gênero, Pronaf Eco, extensão rural, tecnologias apropriadas, fumicultores, geração, raça, etnia, extrativistas, multidisciplinariedade, assentados da reforma agrária, remanescentes de quilombos, capitalização, produção de alimentos, povos indígenas, assistência técnica, potencialidades regionais e locais, povos e comunidades tradicionais, acesso a mercados, agricultura de base ecológica, silvicultores, pescadores, serviços florestais, artesanais e agroextrativistas, segurança e soberania alimentar e nutricional. Tais elementos foram transformados em momentos (2 – 3) e criaram alguns pontos nodais em torno do discurso do programa. Os elementos identificados pela mecanização agrícola, Pronaf Eco, fumicultores, capitalização levaram à criação de um ponto nodal (4) em direção ao crédito agrícola. Os elementos produção de alimentos e acesso a mercados levaram à criação de três pontos nodais (4) com a criação do Pronaf Mais Alimentos, do Selo de Identificação da Agricultura Familiar e do

PNAE. Os elementos (1) aquicultores, segurança e soberania alimentar e nutricional, extensão rural, tecnologias apropriadas, fumicultores, geração, raça, etnia, extrativistas, multidisciplinariedade, remanescentes de quilombos, assistência técnica, povos e comunidades tradicionais, agricultura de base ecológica, silvicultores, pescadores, serviços florestais, artesanais e agroextrativistas e gênero são identificados a partir da formação de um ponto nodal (4) em torno da criação da nova Política de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), ou seja, a partir dos indícios encontrados, pode-se afirmar que todos estes elementos se encontram vinculados ao discurso que a nova Pnater apresenta, apostando na extensão rural e na assistência técnica para possibilidade de se pensar questões que o próprio Pronaf não abordou.

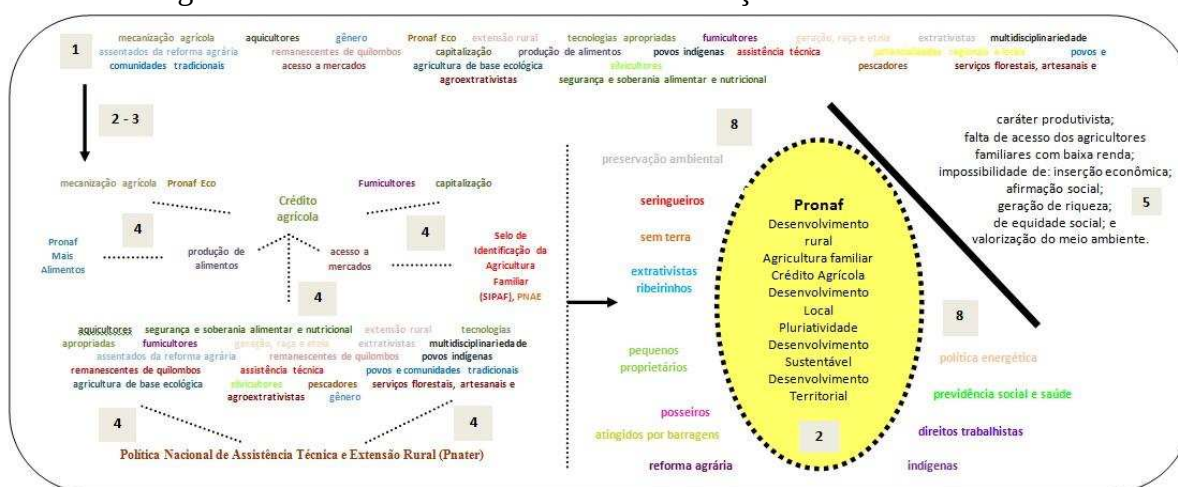
Assim, antes de identificarmos a fissura presente no discurso em torno do Pronaf, pode-se afirmar que sete são as principais noções que se solidificaram em torno do discurso hegemônico do programa. Em outras palavras, estas sete principais noções se transformaram nas sete principais práticas articulatórias (2) em torno do discurso para geração de cidadania no meio rural brasileiro: desenvolvimento rural, agricultura familiar, crédito agrícola, desenvolvimento local, pluriatividade, desenvolvimento sustentável e desenvolvimento territorial.

Assim, o discurso construído em torno da cidadania no meio rural que se tornou hegemônico até 2013 (ano em que identificamos um documento no qual os indícios nos permite dizer que o próprio Estado reconhece uma fissura em torno do programa) ganha fissuras no que se refere à cidadania. Sendo assim, há o reconhecimento de que estas concepções discursivamente engendradas, as quais identificamos como sendo as práticas articulatórias em torno do programa (desenvolvimento rural, agricultura familiar, crédito agrícola, desenvolvimento local, pluriatividade, desenvolvimento sustentável e desenvolvimento territorial), não são mais capazes de dar conta dos diversos elementos existentes em torno da cidadania no meio rural. Assim, como pode ser identificado na Figura, permanecem “pairando” (8) em torno do discurso hegemonicamente construído em torno do Pronaf os pequenos proprietários, sem terra, indígenas, atingidos por barragens, posseiros, reforma agrária, direitos trabalhistas, política energética, lei Agrária, preservação ambiental, seringueiros, pescadores artesanais, previdência social, saúde, extrativistas ribeirinhos.

Os indícios encontrados nos permitiram perceber que havia assim um corte antagônico (5) identificado pelos estudos que apontaram a incapacidade do discurso criado em torno do Pronaf de gerar cidadania, levando assim a uma fissura no programa. Esse antagonismo

presente no programa pode ser identificado a partir das colocações feitas pelos estudiosos, em que apontam o caráter produtivista do programa, a falta de acesso dos agricultores de baixa renda e a impossibilidade do Pronaf de gerar inserção econômica, afirmação social, geração de riqueza, equidade social e valorização do meio ambiente. É, portanto, neste sentido que identificamos uma fissura relacionada a três principais questões: o reconhecimento de que o discurso em torno do programa é incapaz de: 1) promover o desenvolvimento rural; 2) a valorização da categoria agricultura familiar; e, 3) melhores condições sociais.

Figura 8 - Os anos 2006-2013 e as transformações em torno do Pronaf.



Fonte: Construção da pesquisa, 2017.

Assim, após a identificação da fissura do discurso criado em torno do Pronaf, cabe-nos agora realizar uma espécie de “materialização” da teoria do discurso, ao tentar possibilitar ao leitor uma visualização de toda a análise a partir de um aspecto mais geral, guiando-nos pelas questões elaboradas por Jorgensen; Phillips (2002, p. 29-30), que nos permitem visualizar os principais aspectos abordados por Laclau; Mouffe (2015) na identificação de como se dá a construção de um discurso temporariamente hegemônico.

6.2 Visualizando o Pronaf a partir da teoria do discurso – a compreensão da construção do discurso hegemônico: o desenvolvimento rural como capaz de gerar cidadania

Após a Constituição de 1988, o Estado brasileiro buscou responder à institucionalização da cidadania no meio rural. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar veio como uma dessas respostas. Como qualquer ação advinda do

Estado, são criados discursos em torno do Pronaf nos permitindo, por meio de indícios encontrados nestes discursos, visualizar de que modo o Estado busca corresponder às demandas dos sujeitos rurais. Assim, a partir da teoria do discurso, apostamos na possibilidade de se compreender como foi construído um discurso que se tornou hegemônico, e que, como identificamos, em meados de 2006, começa a se fissurar em torno da cidadania no meio rural.

A criação do Pronaf se dá em meio a dois significantes vazios identificados: as leis Agrária e Agrícola. Assim, pudemos identificar que os signos em torno do campo de discursividade, anterior à criação do Pronaf, podem ser identificados como sendo todos os elementos que configuram esse campo discursivo e que se encontravam em disputa. Ainda que a lei Agrícola contemple questões que os movimentos sociais também demandavam, percebe-se que o discurso desta lei se voltou de forma mais evidente aos interesses dos agricultores empresariais. Assim, tem-se de um lado, os pequenos proprietários, posseiros, sem terra, seringueiros, extrativistas ribeirinhos, pescadores artesanais demandando por crédito agrícola, preservação ambiental, previdência social, saúde, direitos trabalhistas, política energética e reforma agrária, entre outros; e de outro lado, os interesses e discursos dos agricultores empresariais, que se vinculavam a noções como modernização do parque agroindustrial, agropecuária e setor privado.

Na criação do Pronaf em meados de 1995/1996, alguns destes signos se tornaram fixados temporariamente por meio do discurso difundido pelo programa, a lei Agrícola e a questão do crédito agrícola se mantêm como elementos que vão ao longo do programa se transformando em momentos e em articulações que intensificam o incentivo ao crédito agrícola, à modernização da produção e à capacidade produtiva, sobretudo com a criação das novas modalidades e da concepção de pluriatividade, concepções que perpassam todo o discurso do Pronaf e se tornam elementos fundamentais na construção do discurso hegemônico de que tal programa pode gerar cidadania no meio rural. Importante destacar que o incentivo ao crédito agrícola se deu também por movimentos sindicais da região Sul do país, que demandavam reestruturações na produção da agricultura familiar e novas conquistas por meio desse elemento. De tal sorte, nota-se que um discurso proponente de uma região específica do país influenciou fortemente a criação do programa. Assim, tal discurso criado a partir de signos relacionados aos sujeitos desta região específica, trazendo uma configuração de agricultor familiar – da região Sul – do país, é identificado como central: foco nas

“condições e melhorias” da e para a produção da agricultura familiar que constituem a noção de crédito agrícola para o programa.

A participação e a representação se tornam momentos em 1999 com a articulação em torno da concepção de desenvolvimento local, mas, posteriormente não são identificados de forma tão enfática quanto no momento de criação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável. Tem-se, neste sentido, a identificação da participação como aspecto fortemente relacionado à noção de cidadania e dos direitos civis e políticos, ainda que tal signo tenha se enfraquecido ao longo do programa, não sendo identificado tal aspecto nos últimos anos de análise. Assim, o aspecto da lei Agrícola (relacionada à capacidade do discurso criado pelo Estado em torno do Pronaf de gerar cidadania) vai pouco a pouco desaparecendo do discurso oficial, ao passo que outros aspectos da mesma são fortemente incentivados ao longo do discurso criado, como por exemplo, melhorias na produção a partir do crédito agrícola.

Destarte, como identificamos os dois principais significantes vazios em torno da construção discursiva da cidadania no meio rural, os signos em torno do desenvolvimento rural e da agricultura familiar se tornam incontestáveis por parte do Estado, durante estes 17 anos do programa, trazendo como elementos a questão do crédito agrícola, do desenvolvimento produtivo a partir de tecnologia, de iniciativas econômicas que possam gerar potencialidades regionais e locais, como também do desenvolvimento e do ordenamento territorial para acesso a mercados.

Identifica-se assim, lógicas da diferença, ou seja, discursos contrários aos do programa, que se mantêm ao longo destes 17 anos. Elementos como pequenos proprietários, sem terra, posseiros, seringueiros, pescadores artesanais, extrativistas ribeirinhos são abafados, desde meados das décadas de 1980 e 1990. Tais discursos que trazem questões dos direitos trabalhistas, da política energética, da lei Agrária, da preservação ambiental, da previdência social, de saúde, da reforma agrária, dentre outros são deixados de fora, isto porque não identificamos políticas e ações que correspondam aos signos relacionados a estas questões.

Foca-se assim em reconhecer um sujeito rural pautado em questões produtivas, que no início do Pronaf se caracteriza apenas pela agricultura, mas que com o passar do tempo, traz uma caracterização do sujeito rural para além de questões agrícolas, abordando a produtividade em aspectos não-agrícolas, ainda que se mantenha a categoria agricultor familiar como central. Tais signos são colocados e mantidos enquanto diferenciados, posto que se tornam as principais diretrizes na criação de ministérios e secretarias como o

Ministério do Desenvolvimento Agrário e as Secretarias da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Territorial – em conjunto com o reforço e com a criação de políticas públicas como Plano Safra, PAA, PNAE, Pnater, modalidades de crédito agrícola, entre outras políticas que se vinculam discursivamente ao Pronaf, como Pronera, Pronatec, etc.

A partir dessas novas articulações tem-se a manutenção do discurso em torno do desenvolvimento rural enquanto capaz de gerar cidadania, pautado sempre em um horizonte semântico de desenvolvimento a partir de modos de produção e do aperfeiçoamento da produtividade. Assim, desenvolvimento rural e agricultor familiar, pautados nos signos, já identificados anteriormente, reforçam o discurso central em torno da capacidade do desenvolvimento rural de gerar cidadania e reforçam os demais discursos que apostam nesta noção como capaz de resolver quaisquer demandas que venham do meio rural.

Por isso, nota-se que a noção de desenvolvimento se rearticula e traz, em diversos momentos do Pronaf, novas roupagens, mas sempre enfatizando a necessidade de desenvolvimento do meio rural brasileiro a partir de aspectos relacionados às questões econômicas dos sujeitos rurais. Tal noção assume o que Laclau; Mouffe (2015) identificam como lógica da abundância, dada sua capacidade de se modificar ao longo destes 17 anos, a partir da ideia inicial de desenvolvimento que foi rearticulada e transformada na noção de desenvolvimento rural territorial, noção esta que, como já mencionamos, influencia fortemente o discurso das demais políticas públicas para o meio rural brasileiro. Consequentemente, tem-se o reforço por tal discurso da crença de que a cidadania pode ser alcançada por aspectos meramente econômicos. Assim, se são criadas políticas e programas para o sujeito rural (identificado e reconhecido como agricultor familiar) melhorar sua produção, consequentemente já estarão garantidas todas as outras demandas, as quais, importante salientar, não se relacionam com a noção de cidadania aqui já descrita por nós. Identifica-se assim, a criação de um discurso que simplifica a noção de cidadania, uma vez que tal noção não se relaciona a um universo de demandas advindas do meio rural que perpassam aspectos civis, políticos e sociais.

Contudo, tem-se, em meados de 2013, a identificação de que o discurso que fora temporariamente hegemônico em torno da noção de desenvolvimento rural como capaz de gerar cidadania não estabeleceu articulações necessárias que pudessem permitir o alcance das demandas do meio rural, levando assim ao reconhecimento por parte do Estado de uma fissura no discurso em torno do Pronaf. Desta forma, o discurso hegemônico de que o desenvolvimento rural é capaz de gerar cidadania, sofre um deslocamento, na medida em que

se identifica um corte antagônico, e este discurso sofre uma crise, estabelecendo-se assim uma fissura em torno do programa. O corte antagônico identificado por nós traz como problema as seguintes questões: o caráter produtivista do Pronaf, a falta de acesso dos agricultores familiares com baixa renda e a impossibilidade de inserção econômica, de afirmação social, de geração de riqueza, de equidade social e de valorização do meio ambiente. Neste sentido, se estabelece uma lógica da falta identificada a partir destas questões, nos permitindo afirmar que três principais questões foram decisivas no reconhecimento dessa fissura discursiva em torno do programa: a incapacidade de promoção de desenvolvimento rural, de uma valorização da categoria agricultura familiar e de melhores condições sociais dos sujeitos rurais.⁵⁴

A partir dos indícios encontrados, podemos dizer que as práticas articulatórias em torno do Pronaf geram o silenciamento de diversas demandas do meio rural, sobretudo no que se refere à questão da reforma agrária. Este silenciamento foi para nós, bastante contraditório. Isto porque, observamos tal silenciamento em um momento de construção de uma democracia que se baseou na Constituição Cidadã de 88. Por isso, para problematizarmos a institucionalização da cidadania no meio rural e para superarmos a análise centrada no Pronaf, ainda que tal programa tenha sido a principal resposta do Estado no pós-88, é preciso tecer breves considerações históricas sobre a relação entre Estado e meio rural. Não se trata de uma análise histórica, e sim da apresentação de alguns pontos que possam nos auxiliar no fechamento do entendimento de por que o discurso criado pelo Estado em torno Pronaf não conseguiu responder às questões relacionadas à cidadania no meio rural, para além dos próprios argumentos e evidências que o Estado e os estudos científicos tornaram públicos, a partir de 2006.

6.3 A identificação das demandas historicamente construídas: compreendendo o meio rural pré-88

Como já apontamos, a visão normativa de Marshall (1967, p. 63) indica que a cidadania se constitui nos Estados Constitucionais contemporâneos pela conquista de direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis se relacionam a aspectos como: liberdades de ir e vir, de imprensa, pensamento e fé, conquistas da propriedade e da conclusão de contratos

⁵⁴ Porém, do nosso ponto de vista, estas três características não são suficientes para pensar a questão da cidadania para além do Pronaf, sobretudo porque acreditamos que a fissura que ocorreu em torno do discurso do programa se deu por inúmeros outros fatores. Esta questão será melhor abordada adiante.

válidos; e existência do direito à justiça. Os políticos estão relacionados ao direito de “participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”. Os sociais adquirem caráter de complementariedade aos demais, e de modo geral, estariam relacionados tanto a questões como a garantia de um mínimo de bem-estar, quanto a garantia de levar a vida de acordo com os padrões da sociedade (MARSHALL, 1967), lançando mão, para isso, de um investimento público em estruturas de saúde, educação, assistência social, lazer, dentre outras.

Tomando a proposta de Marshall (1967) como parâmetro analítico para observação da formação histórica da cidadania no Brasil, Carvalho (2007) identifica, desde o chamado Período Colonial (1500 a 1822), a inexistência de um poder que pudesse ser tido como “público”, voltado à garantia de direitos civis de forma igualitária, perante todos os indivíduos. Nesta época, pode-se falar da existência de direitos civis que atingiam pequena parte da população; de direitos políticos que eram ainda mais restritos (fato que, nos termos do autor, não contribuía para o desenvolvimento de um sentimento de identidade regional); e de direitos sociais que simplesmente não eram cogitados, uma vez que a assistência social se dava a partir de ações realizadas pela Igreja e por particulares (CARVALHO, 2007).

Carvalho (2007) elucida que, aparentemente, a Independência do Brasil, em 1822, trouxe certa ampliação no que diz respeito aos direitos políticos. Na Constituição de 1824, o aspecto formal de tais direitos ganha ampliação em relação ao número de pessoas que poderiam votar, ainda mais em visada comparativa com os padrões da Europa. Todos os homens acima de 25 anos ou os que tivessem renda acima de 100 mil réis podiam votar, bem como todos os cidadãos qualificados eram obrigados a votar. Na prática quase toda a população masculina poderia participar (exceto os escravos que nem cidadãos eram considerados e as mulheres, estas que não possuíam tal direito). O que ocorreria então é que, na visão de Carvalho (2007), por mais que fosse amplo o critério que definia o número de cidadãos votantes, apenas uma pequena parte dentre esses possuía um entendimento sobre como as instituições funcionavam; o que seria um governo representativo; e o que significaria escolher um representante político.

Para além do fato de documentos que evidenciam como o processo eleitoral ocorria de forma violenta, envolvendo vários tipos de fraudes, em 1881 novas regras modificaram este cenário de “ampliação da participação”: o voto se tornou facultativo, os analfabetos ficaram proibidos de votar e a renda exigida passou a ser de 200 mil réis. Com tais medidas, 80% da população masculina não escrava se viu impedida de participar (CARVALHO, 2007).

No que diz respeito aos direitos civis, o período não trouxe conquistas, dada a manutenção da escravidão que demorou muito tempo para ser abolida. Algumas revoltas marcaram este período no Brasil, sobretudo no que diz respeito à resistência coletiva dos escravos. Segundo Reis (1995-1996), os quilombos possuíam relação estreita (como também complexa) com as revoltas. Tais formações se tornaram uma ameaça aos senhores e aos governantes coloniais e imperiais⁵⁵, pois se constituíram em grande densidade por todo o país nas regiões que havia escravidão, formando um “espaço social, econômico e geográfico através do qual circulavam os quilombolas, articulando mocambos, senzalas, tavernas, roças, plantações, caminhos fluviais e pântanos, alcançando vilas de pequeno porte e cidades” (Reis, 1995-1996, p. 18). Assim, pode-se dizer que três aspectos dificultavam bastante o exercício da cidadania no Brasil no período Pós-Independência: a escravidão; a grande propriedade que exercia forte poder em algumas regiões; e o Estado comprometido com a dominação do país na mão de poucos.

Já na Primeira República, Martins (1986) ressalta o quanto o coronelismo impedia a execução de direitos civis e políticos. Isto porque a lei era usada pelos coronéis como forma de castigo e punição aos que eram considerados inimigos e que desobedeciam a suas ordens. Mesmo que fosse permitido aos homens votarem, no contexto do coronelismo, não havia condições para que eles pudessem exercer tal direito político de forma livre.

Em termos dos direitos civis, pode-se dizer que a tematização dos mesmos se deu inicialmente a partir da organização do movimento operário, nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Porém, a única forma de organização que obteve algum sucesso foi aquela que se estabeleceu por meio de alianças com o Estado, o que Carvalho (2007) denomina como sendo uma espécie de estadania. Já no que diz respeito aos direitos sociais, os mesmos apareceram de modo pouco expressivo em algumas leis criadas, porém, apenas para os centros urbanos. No meio rural, a suposta assistência social que existia era realizada pelos coronéis, o que reforçava ainda mais o poder dos mesmos.

Em termos da organização de lutas políticas pela sociedade civil no meio rural, as primeiras grandes lutas camponesas podem ser datadas do fim do Império e do início da Primeira República. Não nos cabe aqui, detalhá-las⁵⁶, porém, torna-se essencial demonstrar que as revoltas camponesas que emergiram (algumas vezes com o status de guerras civis)

⁵⁵ O grande quilombo dos Palmares, por exemplo, teve a morte e a captura de duas mil pessoas (REIS, 1995-1996).

⁵⁶ A título de exemplo, ocorreram a Revolta dos Cabanos em 1832; a revolta conhecida como Balaiada em 1838 no Maranhão; a Cabanagem em 1835 no Pará; a Guerra de Canudos em 1896; e a Guerra do Contestado de caráter messiânico em 1912 (CARVALHO, 2007; MARTINS, 1987).

buscavam demonstrar a rebeldia dos sujeitos rurais contra a recente República que havia se formado. Na visão de Martins (1986), a apropriação de terras pelos grandes fazendeiros (gesto este considerado subproduto da escravidão), levou a uma situação de sujeição do trabalho livre, instrumento para fazer com que o camponês trabalhasse ainda mais e criasse forte relação de dependência com os fazendeiros. O que ocorre então é que o confronto entre camponeses e fazendeiros se tornou uma espécie de resistência de classe, na qual a luta pela posse de terra se apresentou como nuclear do meio rural, por meio de confrontos diretos⁵⁷.

A partir de 1940, em termos de ações por parte do Estado, tem-se a criação da Revolução Verde, que foi o grande estímulo promovido em direção aos agricultores, para a adoção de pacotes tecnológicos, voltados a gerar para maior produtividade através de formas mais “modernas de produção” (como o uso de agrotóxicos e a mecanização agrícola). Paralelo a esse cenário, entre 1940 e 1964, vários movimentos e associações emergiam no meio rural em diversas partes do país (MARTINS, 1986), com forte vinculação às questões trabalhistas. É a partir desse contexto que as Ligas Camponesas e os sindicatos rurais ganham espaço⁵⁸. Neste período, ainda que houvesse particularidades, é preciso destacar que todos os movimentos do campo possuíam certa unidade quanto à causa: o que estava em pauta era a questão da renda capitalista da terra, e não somente a sua propriedade.

Para Martins (1986), os movimentos rurais se tornam mais ameaçadores do que a sindicalização urbana nos anos 30, pois a base dos mesmos estava na ação política e direta dos trabalhadores rurais. Juntamente com a esquerda nacional, eles pautavam a questão da necessidade de “reformas de base”, ou seja, almejavam mudanças nas estruturas: agrária, fiscal, bancária e educacional. Junto a estas demandas, vieram também as que solicitavam o voto dos analfabetos, a legalização do Partido Comunista e a regulamentação do trabalho em diversas instâncias.

⁵⁷ A figura do banditismo, do messianismo e do cangaceiro nos ajuda um pouco a entender esse processo. O banditismo se desenvolveu nas grandes fazendas, por meio de homens armados e preparados para defender a família e os interesses dos fazendeiros. Tais homens, chamados “jagunços”, estabeleciam uma relação de dependência profunda com seu patrão. Os movimentos messiânicos (com destaque para a Guerra do Contestado) possuíam caráter religioso e eram marcados por uma busca por critérios de justiça que se diferenciavam dos critérios utilizados pelos coronéis. O cangaço se constituía, segundo Martins (1986), por jagunços libertos da tutela do fazendeiro, ou seja, pelo camponês que fora expropriado, expulso, esbulhado por um fazendeiro ou comerciante, e que, como forma de resposta, se vingava da classe, atingindo quaisquer parentes pertencentes à família.

⁵⁸ Segundo Martins (1986) os movimentos gerados no meio rural eram diferentes e seu desenvolvimento se dava de formas múltiplas: alguns se desenvolviam mais em algumas regiões, enquanto outros não obtinham tanto sucesso em outras. Enquanto as ligas possuíam como proposta uma revolução camponesa, os sindicatos rurais, apoiados pelo Partido Comunista, propunham-se a estabelecer uma coexistência pacífica com a burguesia.

Em 1963 o Estatuto do Trabalhador⁵⁹ estendeu ao meio rural a legislação trabalhista, e em 1971, houve a criação da Fundação de Assistência Rural – Funrural, promovendo a universalização da previdência. A partir disso, os governos buscavam apoio não só de trabalhadores rurais (pelo acesso a serviços através do sindicato rural), como de proprietários (pelo fato de a reforma agrária não ter sido uma questão pautada pelos governos).

Após 1964, instauravam-se tempos sombrios para o meio rural, na visão de Carvalho (2007). Se antes disso, movimentos rurais eram combatidos de forma violenta, seja pelo poder privado, seja pelo Estado, o início da Ditadura Militar no Brasil dá ênfase ainda mais ao uso da força e da violência governamentais. Paradoxalmente, foi durante os governos militares que o meio rural recebeu maior atenção do Estado. Na década de 60, a então já iniciada Revolução Verde adquire resultados mais expressivos pela “modernização” da agricultura, oferecendo auxílio para expansão de novos cultivos e dando ênfase na pecuária de altos valores comerciais (RIBEIRO et al., 2015).

Segundo Martins (1986), a concentração de terras na mão dos proprietários sempre foi, problemática no Brasil. Todavia, com a aplicação do Estatuto da Terra⁶⁰, o número de não-proprietários aumentou de modo considerável, o que nos permite compreender o grande número de conflitos de terra que ocorreram a partir da década de 70, envolvendo posseiros e agricultores sem título de propriedade que ocupavam terras devolutas ou aparentemente sem donos. Simultaneamente às Ligas Camponesas, nasce, em 1975, as chamadas Comunidades Eclesiais de Base – as CEBs⁶¹. Os conflitos fundiários se tornaram tantos e tão tensos que o governo militar se viu forçado a fazer uso de um dispositivo do Estatuto da Terra: o mecanismo da desapropriação. Assim, na década de 80, tal mecanismo foi utilizado de forma bastante recorrente pelo presidente da República, totalizando 30 decretos apenas em 1980.

Realizando uma espécie de balanço desse complexo cenário histórico, Carvalho (2007), Martins (1986) e Oliveira (1997) consideram que a construção da cidadania no Brasil se deu por um processo marcado por ações violentas do Estado, e que a existência dos direitos sociais se deu anteriormente aos demais. De tal sorte, a garantia dos direitos sociais se

⁵⁹ Tal Estatuto atribuía aos trabalhadores rurais os mesmos direitos atribuídos aos trabalhadores urbanos: indenização, aviso prévio, salário, férias, repouso remunerado, sistema de compensação de horas, proteção especial à mulher e ao menor, etc (PAIDA, 2012).

⁶⁰ Destinava-se à desapropriação dos latifúndios em caso de tensão social e regulava as relações de arrendamento e parceria (MEDEIROS, 2015).

⁶¹ Segundo Martins (1986) este movimento criado não só no meio rural como também no contexto urbano se deu a partir da Igreja Católica que tentou construir um discurso de opção pelos mais necessitados. Assim, a partir de 1968, tal instituição deixa clara sua oposição à forma como o regime militar estava respondendo aos movimentos sociais, denunciando a tortura como forma recorrente de ação do Estado, se tornando uma força para a criação de diversos movimentos de base (BARROS II, 2010).

mostrou como uma espécie de “favor” por parte dos governantes, diminuindo a possibilidade de ação autônoma da sociedade para a conquista dos mesmos, em um contexto social marcado pela existência de bolsões de pobreza, localizados nos centros urbanos e originários, em grande medida, por processos acelerados de êxodo rural⁶².

Resumidamente, Carvalho (2007) e Martins (1986) nos permitem perceber que a questão da terra se torna extremamente relevante, em meio ao processo de lutas políticas na construção histórica da cidadania no meio rural. Se durante o Período Colonial, a terra se concentrava na mão de poucos, com a Independência do Brasil – sobretudo com a abolição da escravidão – tal concentração não se altera, fazendo com que lutas pautassem não apenas a terra, como também, o trabalho e a dependência gerada por meio do assistencialismo por parte dos senhores e coronéis (período este marcado por grande repressão e, paradoxalmente, por uma espécie de paternalismo social dirigido aos sujeitos rurais). O contexto dos Regimes Populistas (1940-1964) no país marca a ação das Ligas Camponesas, dos Sindicatos Rurais e das CEBs, movimentos estes que continuam por reforçar as lutas políticas dos sujeitos rurais e, em termos de ações do Estado, o período é marcado pelo estabelecimento do Estatuto do Trabalhador. A partir do Regime Militar (1964), prevalecendo fortes ações estatais de repressão aos movimentos rurais que “buscavam subverter a ordem”, tem-se a ação pública tanto concentrada na Revolução Verde, quanto na instituição de algumas leis trabalhistas, fazendo com que o meio rural se tornasse foco econômico do Estado. De tal sorte, ações “modernizadoras” são vistas como necessárias para o “desenvolvimento do campo” e para uma nova posição econômica do país, frente aos cenários mundiais.

O resultado de todo esse processo é que, ao final dos anos 80, o meio rural vive uma situação desastrosa: pobreza (a partir de dívidas geradas com a Revolução Verde e do desemprego); êxodo (provocando inchaço nas cidades, bem como inúmeros problemas sociais decorrentes); violência e conflitos fundiários em torno da reivindicação da Reforma Agrária; crise ambiental, com a degradação de paisagens e de recursos naturais. Foi a partir deste contexto, nos primeiros anos pós-Constituição de 88, que emergiu, nos cenários governamentais e acadêmicos, uma renovação da noção de desenvolvimento rural – inspiração do Estado à elaboração de supostas políticas públicas cidadãs e aposta da academia na conformação de uma noção capaz de orientar formas de se problematizar saberes e de se intervir por meio de práticas cidadãs nos contextos rurais.

⁶² Alguns trabalhos destacam o fato de a Revolução Verde ter tido como consequência o êxodo rural (ANDRADES e GANIMI, 2007; MOREIRA, 2000).

6.4 Apontamentos finais sobre o Pronaf

A partir desse breve relato histórico em torno da relação entre Estado e meio rural percebemos como a maioria das demandas recorrentes dos sujeitos rurais sempre esteve à margem das políticas e ações do Estado. Tal fato também pode ser percebido por meio da nossa análise em torno do discurso construído para o Pronaf. Ainda que as tentativas, ou nos termos de Laclau; Mouffe (2015), as práticas articulatórias em torno do discurso para o programa tentassem dialogar com as demandas existentes, sobretudo porque havia um suposto clima de reconhecimento das complexidades, especificidades e diversidades do meio rural brasileiro, gostaríamos de enfatizar aqui que as práticas articulatórias em torno deste programa aqui analisado, apostaram fortemente na noção de desenvolvimento. Tal perspectiva torna-se problemática, pois, nos termos de Escobar (2007), traz uma perspectiva de hierarquização e homogeneização nos modos e meios de vida.

Assim, ainda que o Estado reconheça que há diversidade no meio rural, tal diversidade ficou fortemente marcada por um viés economicista. A partir dos indícios encontrados em torno dos discursos analisados sobre o programa, parece haver uma crença de que todas as questões relativas ao meio rural brasileiro podem ser resolvidas apenas por meio de uma visão de agricultura familiar, e, sobretudo, de desenvolvimento rural.

Dessa forma, estas questões em torno do meio rural foram silenciadas historicamente. Identificam-se aspectos relacionados aos direitos civis, já que a questão da propriedade se torna central para os movimentos sociais rurais desde os séculos passados, ao passo que os direitos políticos foram severamente anulados em período da ditadura militar, tendo os direitos civis sido também violados não apenas nesse período marcado por mortes e violências no meio rural, como também no que diz respeito às respostas dadas às revoltas e manifestações dos movimentos sociais, resultando em dados pavorosos sobre o número de mortes por confronto com o poder estatal, ou ainda, com o poder privado de grandes fazendeiros.

O meio rural pré-88 é identificado em meio à pobreza, ao êxodo rural, aos conflitos fundiários, à degradação ambiental, ou seja, inúmeras demandas colocadas ao longo da história do Brasil permaneceram à margem das ações e políticas do Estado.

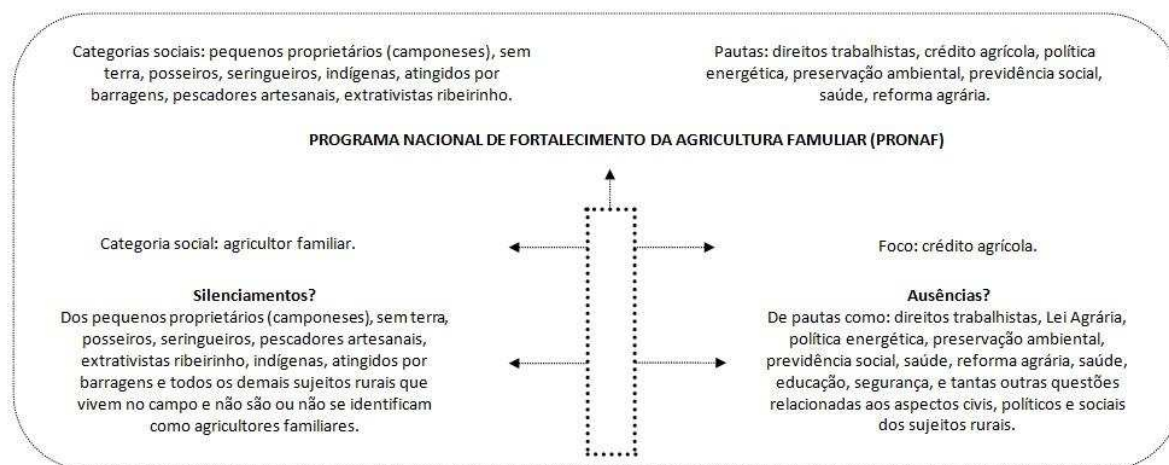
A partir do discurso em torno do Pronaf, há uma aposta de que tal situação possa mudar. Tal discurso nos permite analisar uma tentativa de se pensar a cidadania a partir dos direitos sociais, dado o discurso da pluriatividade a partir de uma abordagem em que o meio

rural é visto além de seus aspectos agrícolas, em termos de lazer, turismo e outras atividades não relacionadas à agricultura. Contudo, nossa análise evidencia como o meio rural continua fortemente relacionado ao seu poder de produção, sobretudo com a noção de agricultura familiar que se mantém ao longo dos 17 anos de análise.

Durante toda a análise, em muito nos incomodou o fato de o Estado destinar milhões e milhões para o fortalecimento do crédito agrícola e na criação e fortalecimento de novas políticas através do seu discurso criado em torno do Pronaf, e sequer cogitar que a política de reforma agrária criada há tanto tempo, não poderia (por que não?) ser inserida em um programa **nacional** que buscou desde o momento da sua criação – dado seu nome – o **fortalecimento** da agricultura familiar. Assim, identificamos o silenciamento não só desta, mas de várias demandas colocadas historicamente pelo meio rural.

Neste sentido, de modo geral podemos afirmar que em termos do discurso criado pelo Pronaf, identificamos ausências e silenciamentos em torno dos discursos e sujeitos que se tornaram ausentes e silenciados nestes 17 anos, apesar das tentativas de equivalência da noção de desenvolvimento rural em torno da noção de cidadania. Em termos de silenciamentos, nota-se como os pequenos proprietários (camponeses), os sem terra, os posseiros, os seringueiros, os pescadores artesanais e extrativistas ribeirinhos foram silenciados no que diz respeito às demandas destes grupos pautados em meados das décadas de 1980 e 1990, como também de tantos outros sujeitos rurais que vivem no meio rural e não são ou não se reconhecem enquanto agricultores familiares ou pelas categorias identificadas acima. Ainda que uma parte destes sujeitos rurais tenha sido contemplada com novas modalidades de crédito agrícola, nota-se como outras demandas historicamente colocadas foram silenciadas, se tornando ausentes no discurso em torno do Pronaf. Dentre elas tem-se: os direitos trabalhistas, a política energética, a lei Agrária, a preservação ambiental, a previdência social, a saúde, a reforma agrária, a educação, a segurança e tantas outras demandas historicamente silenciadas. A Figura nos permite visualizar muito bem o “apagamento” destes elementos e discursos, e uma sobrevalorização de apenas uma demanda colocada por estes movimentos sociais: o crédito agrícola.

Figura 9 - Ausências e silenciamentos em torno do Pronaf.



Fonte: Construção da pesquisa, 2017.

A consequência disto é que tais ausências e tais silenciamentos se retroalimentam, no sentido de que a ausência de sujeitos gera silenciamento de demandas, e o silenciamento de uma demanda, gera a ausência dos sujeitos que demandam por ela. Assim, é a partir da identificação destas ausências e silenciamentos, descritas na Figura 9, que guiaremos nossas considerações finais. Tais considerações podem ser definidas como apontamentos e resultados de muitos meses de análise e de reflexão. Neste momento, é preciso que o leitor compreenda que desejamos ultrapassar questões relacionadas ao Pronaf. É preciso pensar a cidadania para além do programa, e tentar realizar reflexões acerca de como o Estado brasileiro constrói seu discurso em torno da cidadania no meio rural. Esta construção discursiva, do nosso ponto de vista, escancara inúmeras contradições e consequências para os sujeitos rurais e para se pensar o aprimoramento democrático em torno da cidadania no meio rural, trazendo por isso, novas possibilidades de estudos. É a partir destas questões que nortearemos nossas considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS – PARA ALÉM DO PRONAF: A CONSTRUÇÃO PELO ESTADO DE UM DISCURSO DE CIDADANIA E O MEIO RURAL BRASILEIRO.

Como apontamos a partir de nossa análise do Pronaf, percebemos como houve por parte do Estado, a criação e o fortalecimento de inúmeras políticas em torno da agricultura familiar, mas uma das mais fortes demandas históricas como a reforma agrária permaneceu fora do “guarda-chuva do programa”. Neste sentido, parece bastante contraditório a construção de um discurso por parte do Estado acerca da cidadania rural acabar abafando demandas históricas dos mais diversos sujeitos rurais. Mas, como nos diz Laclau; Mouffe (2015) o Estado sobrevive por meio de suas articulações e elas apresentam inúmeras contradições. Por isso, cabe-nos agora apontar as principais conclusões que nos levaram a um possível “fechamento reflexivo” após a análise acerca do discurso em torno da cidadania no meio rural pós-88.

O Estado e a Ciência: alimentação recíproca da lógica de equivalência entre desenvolvimento rural e cidadania.

Um dos aspectos que mais nos chamou atenção durante toda a análise foi a construção de um discurso por parte do Estado que dialogou, ainda que tenhamos encontrados cortes antagônicos, diretamente com os estudos científicos. Identificamos assim a criação de uma alimentação recíproca de noções que, rearticuladas, se transformaram no discurso oficial do Estado em torno da cidadania no meio rural. Consequentemente, a construção deste discurso que criou uma lógica de equivalência entre desenvolvimento rural e cidadania, e se construiu pela academia, pode ser definida como um discurso do Estado que cria uma lógica de equivalência entre desenvolvimento rural e cidadania, sendo alimentado reciprocamente pela academia.

Assim, no que diz respeito aos estudos científicos, identificamos que parece haver uma alimentação recíproca entre Estado e Ciência na manutenção da lógica de equivalência entre desenvolvimento rural e cidadania, isto porque Schneider (2010; 2007) já nos fala da influência da academia na construção da noção de desenvolvimento rural que vem definindo todas as políticas públicas para o meio rural brasileiro, como também, da forte influência dos estudiosos na definição das agendas em torno das ações e políticas para o meio rural. Ainda

que estudos identifiquem uma fissura em torno do discurso do desenvolvimento rural poder gerar cidadania, tais estudos continuam focando no sujeito rural enquanto agricultor familiar.

Por isso, mesmo que haja trabalhos questionando o desenvolvimento rural, permanece a falta de questionamento em torno da agricultura familiar⁶³ nesse período, essencial para manter o discurso criado em torno do desenvolvimento rural. Assim, tais trabalhos simplificam a discussão em torno da cidadania no meio rural, já que há o reconhecimento apenas do agricultor familiar, enquanto as demais formas de vida e de identificação ficam sem expressividade na academia. Dada essa alimentação recíproca, o sujeito rural enquanto cidadão não faz parte das discussões feitas na academia que influenciaram o Pronaf, o que favorece para que este elemento não se transforme em momento em torno dos discursos sobre o desenvolvimento rural, e assim, sobre a cidadania.

Assim, elencamos em um de nossos subtópicos as contradições encontradas no discurso criado pelo Estado em torno da cidadania no meio rural, e optamos por demonstrar uma contradição neste momento, uma vez que ela se relaciona aos estudos encontrados ao longo de nossa análise. Encontramos estudos que nos permitiram notar a construção de um diálogo entre o Estado e a academia, como também visualizar outros que nos mostraram a construção de uma fissura no discurso em torno da cidadania no meio rural. No entanto, estes trabalhos que nos permitem visualizar tal fissura incorrem em uma contradição: ao passo que apontam questões como a incapacidade do discurso criado pelo Estado em torno do Pronaf de gerar desenvolvimento rural e cidadania, nenhum deles questiona em que concepções tais noções estão fortemente baseadas no discurso difundido pelo Estado. Isto porque, muitas das vezes a noção de cidadania desenvolvida em tais estudos permanece vaga (como afirmação social, equidade social), e a noção de desenvolvimento rural está fortemente pautada em aspectos econômicos (acesso ao crédito agrícola, inserção econômica, geração de riqueza).

É neste sentido que os dois grandes significantes vazios do discurso do Estado em torno do Pronaf, que perpassam todos os momentos do programa, as noções de desenvolvimento rural e agricultura familiar, se estabeleceram também por esta alimentação recíproca. Nossa afirmação se faz em um primeiro momento por um motivo básico: são concepções que, ainda que articuladas ao longo da história do programa se mantêm em suas bases, imodificáveis. Isto porque ainda que identifiquemos várias rearticulações em torno do desenvolvimento rural, a principal noção que se mantém é a de desenvolvimento em uma abordagem evolucionista. E para que tal noção pudesse de fato se estabelecer enquanto

⁶³ Navarro; Pedroso (2014) realizam um debate acerca da agricultura familiar, mas não consideram aspectos ligados à cidadania no meio rural.

possibilidade de se equivaler à noção de cidadania, foi preciso que o Estado construísse uma categoria central de público o qual o desenvolvimento se dirigiria. Assim, criou-se a categoria agricultor familiar, esta que se tornou um dos principais pontos nodais a partir de novas roupagens em torno da noção de desenvolvimento (desenvolvimento rural > desenvolvimento rural local > desenvolvimento rural sustentável > desenvolvimento rural territorial e sustentável). Esta alimentação recíproca entre as noções de desenvolvimento rural e agricultura familiar traz consigo algumas consequências, já que perpetua uma relação presente no discurso entre desenvolvimento rural e sua capacidade de gerar cidadania, a partir da criação de um público para o programa: o agricultor familiar. Traz consigo, também, algumas contradições a partir da construção de um discurso do Estado, como abordaremos no próximo subtópico.

As contradições do discurso criado pelo Estado em torno da cidadania no meio rural

Como já apontamos, o Pronaf cria e reforça inúmeras políticas, ações e programas, mas a reforma agrária não é inserida. Notamos que o discurso construído pelo Estado acaba por abafar esta problemática fundiária, sobretudo porque destina, com o passar dos anos, cada vez mais recursos para o Pronaf e seus programas. Obviamente, esse repasse demonstra o interesse e o foco do Estado em torno do meio rural brasileiro, e também porque, em suas articulações, possibilita que a noção de desenvolvimento rural permaneça central em torno do discurso para geração de cidadania no meio rural.

A primeira contradição identificada por nós diz respeito à concepção de “novo rural”, voltado a pensar o meio rural na sua pluralidade de atividades, ou seja, em seus aspectos agrícolas e, sobretudo em seus aspectos não agrícolas. O que temos neste sentido? Uma relação – ainda que não tão evidente – quanto ao reconhecimento da fissura, mas perceptível na transformação dos elementos em momentos entre meio rural e não necessariamente a agricultura enquanto produção, posto que se reconhece um “novo rural”, mas permanece identificando-o com a “agricultura familiar”.

Neste sentido, percebemos a segunda contradição presente no discurso do Estado. Ainda que o sujeito rural não viva da agricultura ou se utilize da terra, ele é identificado como agricultor familiar. Pelo discurso do Estado, se estamos falando de produção, colheita, safra tem-se a identificação dos sujeitos enquanto agricultores familiares. Se estamos falando da valorização do meio rural por meio do lazer, do turismo, do sujeito rural que vive no meio rural, ou do sujeito rural que trabalha em atividades artesanais, extrativistas e outras não

agrícolas, este também é identificado enquanto agricultor familiar. Assim, amplia-se o discurso em torno da possibilidade de se sobreviver e produzir no meio rural, mas não acerca das definições, peculiaridades e complexidades dos sujeitos, modos e meios de vida no meio rural. Tal fato nos leva a indagações: como pensar a cidadania sem considerar os aspectos específicos, as particularidades dos sujeitos e seus modos de pensar, agir e viver? Como pensar uma construção do político e assim da sociedade a partir de contornos democráticos, se há o estabelecimento de *um* sujeito e *muitos* não-sujeitos no meio rural?

Assim, identificamos uma terceira contradição que diz respeito à valorização da pluriatividade no meio rural. Ainda que ofereça novas possibilidades aos sujeitos rurais, tem-se simultâneo a isso a oferta de mão-de-obra às indústrias e um discurso de valorização do meio rural. Porém, é preciso pensarmos qual tipo de valorização torna-se presente neste discurso criado em torno da pluriatividade, sobretudo no que diz respeito aos sujeitos rurais. Isto porque a pluriatividade deve ser pensada em seu aspecto perverso, qual seja o de uma subvalorização do sujeito rural, dada a disponibilidade de mão de obra dos sujeitos rurais que agora passam a se dedicar a inúmeras atividades não agrícolas. Não há como escaparmos da reflexão acerca de que a lógica do capitalismo se estenderá à diversa mão de obra disponível no meio rural brasileiro⁶⁴. No que diz respeito aos aspectos relacionados ao lazer, o oferecimento de crédito agrícola, seria suficiente para se pensar a criação de espaços de lazer e turismo no meio rural? E, em que medida a valorização do meio rural enquanto espaço de lazer contempla as demandas historicamente colocadas?

A quarta contradição identificada por nós se relaciona à nossa segunda contradição. Se todo e qualquer sujeito que vive no meio rural brasileiro é identificado por meio do discurso criado pelo Estado enquanto agricultor familiar, como se pensar na agricultura sem pensar na questão da necessidade de uma terra para se produzir, ou melhor, nas condições que os agricultores familiares se encontram no sentido de simplesmente ter ou não uma terra para poderem de fato produzir? Como se falar de um **fortalecimento** da produção dos agricultores familiares, sem vincular tal discurso à importância e ao fortalecimento da reforma agrária, sobretudo quando os estudos apontam que tal questão não avançou como devia no país (Senado Federal, 2014; Pastoral da Terra; 2013)?

As consequências de uma equivalência entre desenvolvimento rural e cidadania

⁶⁴ Alguns autores realizam uma discussão mais profunda, para mais detalhes ver Tolentino (2013; 2012).

Diante do que argumentamos, gostaríamos de chamar atenção para esta noção de desenvolvimento enquanto problemática na construção de uma equivalência com a noção de cidadania. Sachs (2000) define desenvolvimento como formas de imposição vindas dos países ocidentais, dialogando com a concepção que apresentamos em nosso capítulo 2 de Arturo Escobar (2007). Do nosso ponto de vista, se torna imprescindível repensar esta equivalência que o discurso do Estado criou em torno da cidadania no meio rural brasileiro.

Ainda que tais autores tragam o argumento de que o desenvolvimento por si só é uma concepção problemática, gostaríamos de nos basear no argumento central apresentado por eles, sem necessariamente apontar o desenvolvimento como problemático em si, posto que não nos cabe uma discussão tão ampla quanto esta. Porém, a partir do discurso criado pelo Estado em torno da cidadania, identificamos a criação de uma equivalência entre desenvolvimento rural e cidadania e, esta equivalência é do nosso ponto de vista, muito problemática. Já que se um discurso de desenvolvimento se “traveste” da possibilidade de gerar direitos civis, políticos e sociais tem-se então uma aposta extremamente complicada, dada a dinâmica das noções de cidadania e desenvolvimento serem muito diversas.

Laclau; Mouffe (2015) apontam que a construção de uma equivalência implica, em como o próprio nome diz, a criação de um sentido equivalente para vários discursos. Assim, quando dizemos que há uma equivalência entre desenvolvimento rural e cidadania, estamos querendo dizer que as noções criadas discursivamente em torno da concepção de desenvolvimento dialogam e se equivalem às concepções criadas discursivamente em torno da cidadania.

No que diz respeito ao meio rural brasileiro especificamente, temos então uma concepção de desenvolvimento que é articulada, como já identificamos acima, e desemboca em uma concepção hegemônica de desenvolvimento em torno da construção de um discurso de cidadania no meio rural: uma concepção de desenvolvimento rural sustentável, e a partir de aspectos territoriais, focando em cenários que enfatizam gestos econômicos e simplificam as questões complexas que envolvem os direitos civis, políticos e sociais dos sujeitos rurais. Dessa forma, se há uma equivalência entre as noções de desenvolvimento e cidadania, no qual o primeiro seria capaz de gerar o segundo, tem-se, portanto, uma equivalência problemática.

É inevitável considerar uma hierarquização de modos e meios de vida a qual está baseada a concepção de desenvolvimento. Como nos diz Sachs (2000) e Escobar (2007), este conceito se encontra relacionado a uma concepção de poder e, portanto, de hierarquização, de um desejo de ocidentalização do mundo. O desenvolvimento para Sachs (2000) está

relacionado com a construção, como nos fala Escobar (2007), de uma linha evolucionista que deve ser seguida por todos os demais países, sobretudo, os subdesenvolvidos – noção que surge para legitimar uma possível “superioridade” dos países ocidentais, em uma espécie de “luz no cimo do monte”. Além disso, Sachs (2000) nos fala que o desenvolvimento faz com que haja uma cristalização de um conjunto de premissas, impedindo aos sujeitos enxergarem outras formas de realidade, ou seja, de ser, estar, se comportar, reconhecer e ser reconhecido, excluindo quaisquer premissas que fujam desta cristalização.

Em nosso ponto de vista, um discurso em torno do desenvolvimento rural como equivalente de uma cidadania traz assim não só a construção de lugares e não-lugares, como também gera a prescrição de lugares por meio de ausências e silenciamentos de demandas históricas do meio rural. A ausência se refere a discussões ausentes em torno de questões mais complexas do meio rural. O silenciamento se destina ao sujeito rural que não se identifica enquanto agricultor familiar, enquanto participante de atividade não-agrícola, enquanto qualquer relação produtiva-econômica-mercadológica com o meio rural. Dito por outras palavras, o silenciamento se dirige aos sujeitos que vivem no meio rural e não possuem modos e meios de vida que compactuem com as concepções apresentadas nas articulações discursivas em torno do desenvolvimento rural.

Nota-se que não só o discurso em torno da noção de cidadania a simplifica, mas também constrói lugares e não-lugares. Tem-se a construção de um lugar para o agricultor familiar, identificado a partir das noções descritas nas políticas públicas. Os não-lugares criados se dão pelo sujeito rural e pelo cidadão rural. Primeiro porque se não há o reconhecimento das especificidades e diferenças dos sujeitos rurais, não há sujeitos rurais, há inclusive como vimos, uma crença na totalidade do agricultor familiar como capaz de abarcar as demandas dos sujeitos rurais (tudo que está fora desta definição presente no discurso não se encaixa enquanto sujeito rural). Segundo porque, se não há a construção de um discurso em torno da cidadania em seus aspectos mais amplos, como os direitos civis, políticos e sociais, não podemos falar na construção de um cidadão rural.

O desenvolvimento rural enquanto equivalente à cidadania: a geração de uma cidadania simplificada

Assim, reafirmamos mais uma vez como a equivalência entre desenvolvimento rural e cidadania se torna problemática, pois o desenvolvimento e a cidadania possuem dimensões diferentes. Como já dissemos anteriormente, nossa principal escolha teórica-metodológica se

fez a partir de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, estudiosos que pensam a construção do político por meio da luta que sempre busca a hegemonia. Neste sentido, tais autores enxergam as sociedades democráticas em suas complexidades, e dialogando com todos os demais autores que demonstramos no Quadro 1, identificam a importância da participação dos sujeitos na construção do político e da política; consideram que as instituições e o mercado fortemente presentes nas teorias liberais não devem ser ignorados, pois fazem parte de todo processo de construção da hegemonia, principalmente por parte do Estado; identificam a importância da manutenção do poder do Estado a partir da preocupação do mesmo na manutenção das diferenças e desigualdades, por meio da tentativa de agrupar e considerar as mais diversas demandas sociais, ampliando o espectro em torno dos direitos e da construção do respeito às diferenças. Assim, Laclau; Mouffe (2015) nos oferecem uma concepção de cidadania ampla, que abarca concepções presentes em todas aquelas teorias que trabalhamos em nosso capítulo 1.

Neste sentido, a noção de desenvolvimento baseada em concepções de poder e de uma hierarquização dos modos de vida e assim, dos sujeitos, reduz a concepção de cidadania que inclusive perpassa toda a Constituição Brasileira de 1988, e que faz parte do discurso do Estado a partir de 88. Ao reduzir o campo discursivo em torno da cidadania às noções de crédito agrícola, pluriatividade, desenvolvimento territorial a partir de inovações econômicas, em torno do objetivo de se gerar desenvolvimento rural, criam-se articulações discursivas que pretendem equivaler estes elementos à cidadania, ou seja, há a crença de que o crédito agrícola, a pluriatividade, o desenvolvimento territorial, as inovações econômicas podem gerar, conseqüentemente, noções que perpassam os direitos civis, políticos e sociais, e mais que isso, responder às demandas colocadas pelos sujeitos rurais. Portanto, a noção de cidadania tomada por nós a partir de Laclau; Mouffe (2015) (e conseqüentemente considerando todos os demais autores) nos mostra o quanto o discurso em torno da mesma é simplificado, já que não busca demonstrar a pluralidade do meio rural, possibilitando o que esses autores consideram como primordial para se pensar a cidadania: o respeito às diferenças para possibilitar a igualdade dos direitos democráticos.

O discurso o qual é construído em torno da cidadania pelo Estado brasileiro pós-88 está fortemente marcado por características liberais, apostando na consolidação de uma cidadania por meio do desenvolvimento do mercado e da criação de instituições que regulem este mercado e garanta os direitos mínimos dos sujeitos. Ainda que o direito à propriedade seja uma das questões principais da teoria liberal, percebemos ironicamente que a questão

fundiária no Brasil é deixada de lado. A participação e representação, noções importantes para se pensar os direitos políticos, se vinculam à construção de instituições, como os CMDRSs, demonstrando uma valorização por parte do Estado no que diz respeito ao incentivo a tais noções, fortemente defendidas – ainda que com diferenças – pelas teorias naturalistas, de Rousseau (1999), Arendt (2007) e Habermas (1997a; 1997b; 1995; 1990). Porém, ao reduzir todos os sujeitos rurais à categoria agricultor familiar, e mais, ao identificarmos que não há uma busca pelo aperfeiçoamento e pela construção desta participação e representação, as diversidades presentes no meio rural tendem a ser fortemente desconsideradas, havendo a impossibilidade de construção não só de uma participação ampla em aspectos quantitativos, mas também qualitativos, uma vez que os trabalhos nos mostram como questões relativas aos direitos sociais e de demandas históricas não se tornaram pauta nestes espaços participativos, questão central para se pensar a democracia. O silenciamento de tais sujeitos impede também, como nos fala Laclau; Mouffe (2015), o reconhecimento da existência das diferenças e a legitimidade de manifestação das mesmas, impedindo a construção de relações agonísticas, já que há a ausência dos discursos em torno dos sujeitos que são silenciados, e assim se transformam em não-sujeitos.

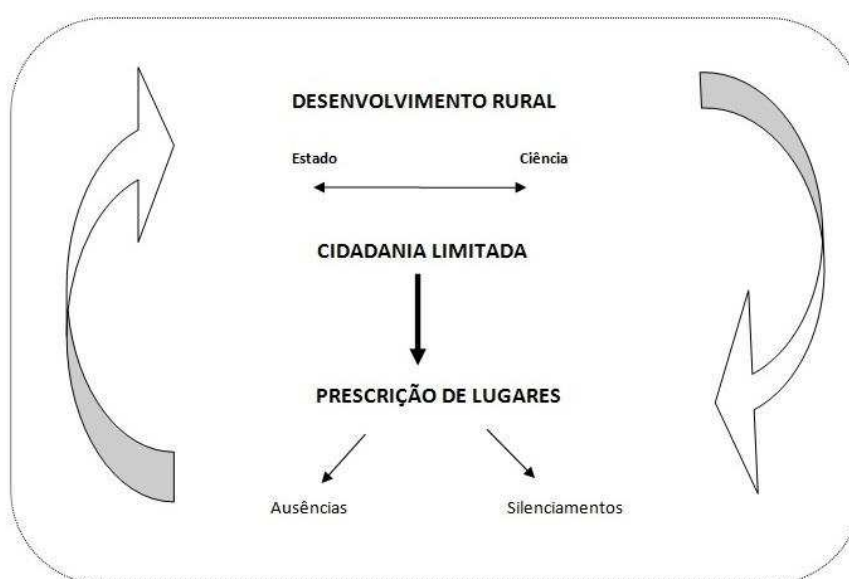
Assim, identifica-se que o Estado brasileiro constrói um discurso em torno da cidadania no meio rural por meio da articulação de elementos em momentos, transformando-os em pontos nodais, gerando dois principais significantes vazios (o desenvolvimento rural e a agricultura familiar) por meio de um discurso hegemônico o qual acredita que é por meio do desenvolvimento rural que pode-se gerar cidadania. Identificamos, portanto, que a consequência desta equivalência se dá pela criação de um discurso que leva a uma concepção de cidadania limitada. Por isso, afirmamos que a construção de um discurso em torno da possibilidade de geração da cidadania no meio rural deve estar relacionada às mais diversas questões em torno das inúmeras especificidades possíveis dos sujeitos rurais, a partir do reconhecimento e da necessidade de se pensar e repensar os direitos civis, políticos e sociais, bem como as demandas históricas em torno dos sujeitos que vivem no meio rural. Ao criar silenciamentos e ausências em torno destes sujeitos, privilegiando a construção da categoria agricultor familiar, o discurso do Estado acerca da cidadania no meio rural brasileiro coloca em evidência quais são suas prioridades perante o meio rural e como enxerga os sujeitos que lá vivem ou que de lá vivem.

Por isso, um discurso limitado de cidadania tende a gerar uma participação e um reconhecimento limitados. Assim, tal participação tende a se tornar fortemente pautada na

produção e no crescimento econômico de alguns sujeitos do meio rural, gerando assim um reconhecimento limitado: o reconhecimento apenas dos sujeitos que se identificam enquanto agricultores familiares. Por isso dizemos que as noções de desenvolvimento rural discursivamente engendradas em torno da cidadania no meio rural são problemáticas para se pensar o aperfeiçoamento democrático, sobretudo, porque tal discurso impede a transformação das relações antagonísticas em agonísticas, uma vez que impede a legitimidade das diferenças dos sujeitos rurais, como também a possibilidade de luta e reconhecimento destes sujeitos na busca pela transformação de suas demandas em ações e garantias dos direitos foram abafados em torno do discurso das políticas para o meio rural.

Na Figura tentamos demonstrar que o discurso criado pelo Estado em torno da cidadania no meio rural brasileiro se dá por meio de um diálogo, explicitado em nossa análise (sobretudo no capítulo 4), entre Estado e a Ciência, tanto no que diz respeito à construção de novas noções criadas pelos estudiosos, quanto pela transformação em articulações feitas pelo Estado em torno dessas noções, que são assim rearticuladas em torno dos discursos nas políticas públicas para o meio rural. Tais políticas passaram a ser identificadas não só como políticas públicas de desenvolvimento rural, como também, por meio da escolha de uma categoria, a agricultura familiar, como políticas públicas de desenvolvimento rural para a agricultura familiar. Por isso nossa identificação destas duas noções como significantes vazios:

Figura 10 - Alimentação recíproca entre o Estado e a Ciência, levando a ausências e silenciamentos do meio rural brasileiro.



Fonte: Construção da pesquisa, 2017.

Assim, por meio das reflexões em torno da teoria do discurso, notamos como discursivamente o Estado constrói um discurso para pensar a geração de cidadania no meio rural brasileiro apostando em noções que, do nosso ponto de vista, se fazem de forma extremamente complicada. Isto porque, mesmo após o reconhecimento da fissura em torno da capacidade do desenvolvimento rural gerar cidadania, permanecem as políticas sendo identificadas a partir da noção de desenvolvimento rural, e os sujeitos rurais identificados por meio da categoria agricultor familiar. Ainda que tenhamos identificado uma fissura em torno do discurso do desenvolvimento rural criado pelo Estado em torno da cidadania, é possível afirmar que não houve a falência dos dois significantes vazios principais (desenvolvimento rural e agricultura familiar) de tal discurso. Isto porque a referência às políticas públicas para o meio rural permanecem estabelecidas por meio da definição de políticas públicas para o desenvolvimento rural (Grisa et al., 2015) e a categoria agricultor familiar ainda permanece central no discurso de tais políticas.

Novos estudos como possibilidade de aprofundamento da questão da cidadania no meio rural

Assim, impossível não pensarmos que ainda que não seja o intuito do Estado, seu discurso criado em torno da cidadania pode levar a uma valorização do espaço rural em aspectos reduzidos, ignorando demandas e a uma falta de reconhecimento dos sujeitos que ali vivem – deixando, sobretudo, de se pensar a questão fundiária, algo extremamente caro para se pensar a noção de cidadania e para se pensar o meio rural. O que desejamos dizer é que a noção de pluriatividade parece ser incentivada pelo discurso do Estado sem problematizar suas consequências e possibilidades de gerar melhores condições aos sujeitos do meio rural, que inclusive, não devem ser identificados apenas como agricultores familiares.

Após apontarmos tais contradições identificadas torna-se relevante reafirmar que durante todo o processo de análise, iniciado desde o início de 2016, os assentamentos da reforma agrária eram citados como público do crédito agrícola, mas a reforma agrária enquanto problema fundiário no país não foi inserida em nenhuma articulação criada pelo Estado em torno do desenvolvimento rural, e assim, em torno do Pronaf.

Neste sentido, nosso intuito não foi o de “demonizar” o programa, como muito a banca me alertou na defesa do projeto, mas sim, muito (muito!) nos incomodava o discurso que o Estado construiu em torno deste programa. Assim, ao identificarmos a fissura, identificamos que o Estado **reconhece** que o discurso que ele mesmo criou em torno do Pronaf **não foi**

capaz de se sustentar e responder às demandas existentes, após a institucionalização da cidadania em 88, do meio rural brasileiro. Entretanto, produz tal reconhecimento sem fazer referência à complexidade de demandas históricas e atuais, presentes no meio rural brasileiro. Por isso, nosso intuito também não foi o de demonizar a categoria agricultor familiar, uma vez que compreendemos que existem sujeitos rurais que se reconhecem enquanto tal. Porém, quando estamos falando de um discurso em torno da noção de cidadania, se torna importante não ignorarmos os aspectos que perpassam tal noção. Assim, nestas considerações finais buscamos deixar claro que o problema não é o reconhecimento da agricultura familiar enquanto categoria política e social do meio rural brasileiro e a construção de políticas para tais sujeitos. O que se torna problemático é que esta noção perpassa todas as políticas públicas para o meio rural, demonstrando um discurso que se baseia em uma noção simplificada de cidadania no que diz respeito aos sujeitos rurais, impedindo o reconhecimento dos diversos sujeitos rurais e da possibilidade de geração de cidadania para os mesmos. Esta é a grande questão.

Assim, ainda que não seja nosso objetivo avaliar se o discurso criado em torno da reforma agrária e das demais políticas criadas para o “direito à cidadania” foi, de fato, capaz de problematizar e repensar a cidadania em termos mais complexos – a partir de seus aspectos civis, políticos e sociais – não é preciso ir muito além para vermos que dada a conjuntura política atual de nosso país, e no que diz respeito ao meio rural, o desmanche do MDA, novos contornos podem levar a ações para o meio rural que podemos considerar como retrógradas. É por isso que este trabalho nos abriu inúmeras possibilidades para enxergar o meio rural e o Estado democrático brasileiro, e abre tantas outras possibilidades para os pesquisadores da área da ciência política e de estudos rurais.

Ainda que tenhamos buscado trazer uma reflexão em âmbito o mais amplo possível, acabamos de fato, analisando apenas uma – ainda que expressiva – política para o meio rural. É por isso que novos trabalhos precisam avançar neste sentido, para análises mais amplas possíveis. Não que análises micro não tenham seu valor, mas, para que se possa ter um panorama do discurso do Estado em torno da cidadania no meio rural brasileiro, se faz necessário novos estudos buscando abarcar o máximo de políticas possíveis. Acreditamos que novas análises, inclusive dialogando com a teoria do discurso de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, mas não apenas por este caminho, podem contribuir muito para que possamos enxergar o meio rural, e, sobretudo, o sujeito rural contemporâneo em suas especificidades e complexidades. Talvez, a partir disto, Estado e Ciência tenham condições de pensar o meio

rural brasileiro para além, para muito além do desenvolvimento rural, da agricultura e do agricultor familiar, gesto este que, de fato, clama por visibilidade e reconhecimento, dada a existência concreta da multiplicidade e da diversidade de formas de vida que permeiam o meio rural e lutam por inclusão, exercício de direitos e fortalecimento democrático.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. In: *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, vols. 28 n°s 1,2 3 e 29, n°1 – Jan/dez 1998 e jan/ago 1999.

_____. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural**. In: *Economia Aplicada* – n° número 2, vol. IV: 379-397, abril/junho 2000.

_____. **Conselhos além dos limites**. In: *Revista Estudos Avançados*. Dossiê Desenvolvimento Rural. São Paulo, USP, Volume 15, Número 43, Setembro/dezembro, 2001, p. 121-141.

_____; VEIGA, J. E. da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Brasília, 1999.

ALVES, I. G. **Da caridade ao welfare state: um breve ensaio sobre os aspectos históricos dos sistemas de proteção social ocidentais**. In: *Ciência e Cultura*. vol.67 n°1, São Paulo, Jan./Mar. 2015.

AMARAL, A. C. **A teoria das revoluções: capítulos 1 e 2**. In: *A cidadania e revolução na política de Aristóteles*. Coleção: Teses LusoSofia: Press. Universidade da Beira Interior. Covilhã, 2008.

AQUINO, J. R. **Avanços e limites da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica**. In: *XLVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, v. 1, p. 1-21, UFRGS, Porto Alegre, 2009.

_____; SCHNEIDER, S. **(Des)caminhos da política de crédito do Pronaf na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural**. In: *I Conferência Nacional de Políticas contra a Pobreza e a Desigualdade*. Natal, 2010.

ARENDT, H. **Capítulos I e II**. In: *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposa. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARISTÓTELES. **Capítulos: I, II, III, IV, V, IX**. In: *A Política*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. – 2ª ed. – São Paulo : Martins Fontes, 1998. – (Clássicos).

ARROYO, M. G. **Políticas de formação de educadores(as) do campo**. In: *Cad. Cedes*, Campinas, vol. 27, n. 72, p. 157-176, maio/ago. 2007.

AZEVEDO, F. F. e PESSÔA, V. L. S. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos**. In: *Sociedade e Natureza*, Uberlândia, ano 23, n. 3, p. 483-496, 2011.

BALBACHEVSKY, E. **Stuart Mill: liberdade e representação**. In: *Os clássicos da política*. Volume II. (orgs.) WEFORT, F. 10ª edição. Editora Ática. São Paulo. 2001.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000-2001: Luta contra a Pobreza**. Panorama Geral. BANCO MUNDIAL. Washington, D.C. 2001.

_____. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2012: Igualdade de Gênero e Desenvolvimento.** Visão Geral. BANCO MUNDIAL. Washington, D.C. 2011.

BARROS II, J. R. **Imaginário e ação.** In: *Controvérsia* - Vol. 6, nº 1: 67-71, jan-mai 2010.

BASTOS, R. C. Capítulo V: **Direito Agrário.** In: *A Constituição de 1988 e seus problemas.* – São Paulo : LTr, 1997.

BEDIN, O. L. **Participação dos agricultores familiares no programa Pronaf modalidade Infra-estrutura:** um estudo de caso no município de Tupãsi-PR. 2005. 75 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2005.

BELTRÃO, K. et al. **A constituição de 1988 e o acesso da população rural brasileira à seguridade social.** In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro, 2004. pt. 4, cap. 10, p. 321-351.

BIANCHINI, V. **20 anos do Pronaf , 1995-2015:** Avanços e desafios. Brasília : SAF / Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2015.

BISPO JÚNIOR, J. P.; SAMPAIO, J. J. C. **Participação social em saúde em áreas rurais do Nordeste do Brasil.** In: *Revista Panamericana de Salud Publica*, Washington, DC, v. 23, n. 6, p. 403-409, 2008.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** 11ª edição. Brasília : Editora Universidade de Brasília. 1998.

BRAGA, J. L. **Comunicação, disciplina indiciária.** In: *Matrizes*, nº2, abril, 2008, p. 73-88.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso em 06 fev. 2017.

BRASIL, **Decreto nº 4723**, de 6 de junho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 06 jun. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4723.htm>. Acesso em 09 fev. 2017.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS).** Disponível em: <<https://mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>>. Acesso em 09 fev. 2017.

BRASIL. **Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAF).** Disponível em <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/hist%C3%B3rico>>. Acesso em 09 fev. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.** Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm>. Acesso em 20 abr. 2017.

BRASIL, **Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995.** Dispõe sobre o Crédito Rural, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/571590.pdf>>. Acesso em 20 abr. 2017.

BRASIL, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>. Acesso em 01 jun. 2017.

BRASIL. **DECRETO Nº 3.508, DE 14 DE JUNHO DE 2000.** Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3508.htm>. Acesso em: 27 abr. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010.** Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em 05 maio 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm>. Acesso em 05 maio 2017.

BRASIL. **Lei nº 11947, de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em 03 de jun. 2017.

BURITY, J. A. Capítulo 3: **Discurso, política e sujeito na teoria da hegemonia de Ernesto Laclau.** In: *Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau* / org. MENDONÇA, D. de; RODRIGUES, L. R. – 2ed. – Porto Alegre : EDIPUCRS, 2014. 212 p.

CARVALHO, L. A. de. **O Estado na revisão do Código Florestal brasileiro:** democracia, articulação discursiva e hegemonia. 2015. 132f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2015.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil:** O longo caminho. Editora Civilização Brasileira. Brasil, 2007.

CENTRO SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA, Centro SBH. **Grito da Terra Brasil:** contra a fome e a miséria, pelo emprego (Brasil, 09-05-1994). 2016. Disponível em: <<http://acervo.fpabramo.org.br/index.php/grito-da-terra-brasil-contra-fome-e-miseria-pelo-emprego-brasil-09-05-1994>>. Acesso em 18 abr. 2017.

CHARAUDEAU, P.; MAINGUENEAU, D. **Dicionário do discurso**. Coordenação da tradução Fabiana Komesu. 2. ed., 1ª reimpressão. – São Paulo : Contexto, 2008.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo** – Brasil 2012 [Coordenação: Antonio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz , Flávio Lazzarin [Goiânia]: CPT Nacional – Brasil, 2013. Disponível em: <<https://cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/download/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/316-conflitos-no-campo-brasil-2012>>. Acesso em maio 2017.

CONSTANT, B. **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Disponível em: <<http://www.caosmose.net/candido/unisinos/textos/benjamin.pdf>> Acesso em 14 nov. 2016.

COPETTI, L. D. **Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural:** o caso do Pronaf-Crédito no município de Alegria-RS. 2008. 206 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2008.

CRUZ, A. G. **Política agrícola e fundiária e reforma agrária**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, VIII, n. 24, dez 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=320>. Acesso em 06 fev. 2017.

CUNHA, L. A. G. **Território, desenvolvimento territorial e o “novo mundo rural”**. In: *Emancipação*, 7(1): 165-176, 2007.

DANTAS, V. X. **Políticas educacionais e o processo político de significação do currículo**. In: *Espaço do currículo*, v.5, n.1, pp.45-61, Junho a Dezembro de 2012.

DERROSO, G.; ICHIKAWA, E. Y. **O papel da Crabi no assentamento dos ribeirinhos atingidos pela construção da hidrelétrica de Salto Caxias no estado do Paraná**. In: *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 47(1):133-155, jan./fev. 2013.

DOMINGUES, A. P. **Crédito Pronaf:** conquista, afirmação e reconhecimento. O processo de formulação de uma política pública. 2007. 171 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

DORNELES, S. B.; MARQUES, F. C. **Coletivos de pesquisa e desenvolvimento rural:** uma proposta para a geração do conhecimento. In: *Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis*, Florianópolis, v.11, n.1, p.172-191, Jan./Jun. 2014.

DRAIBE, S. M. **Introdução** e Capítulo 1: **Teoria e História:** Modalidades Estruturais e Dinâmicas do “Welfare State”. In: *O Welfare State no Brasil:* características e perspectivas. Caderno de Pesquisa, nº 8. Editor: Marcos de Souza Queiróz. UNICAMP. 1993.

ESCOBAR, A. **Prefácio** e Capítulo I: Introdução – **El desarrollo y la antropología de la modernidade**. In: *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Tradução: Diana Ochoa. 2007.

FARIA, C. F. **Democracia deliberativa**: Habermas, Cohen e Bohman. In: *Lua Nova*, nº 49, p. 47-68, 2000.

FERNANDES, A. M. F. **O PRONAF na Agricultura Familiar**: sua criação, distribuição e principais resultados. 2013. 58 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Faculdade de Economia e Relações Internacionais, Departamento de Ciências Econômicas. Porto Alegre. 2013.

FERNANDES, B. M. **Agricultura camponesa e/ou agricultura familiar**. In: *Anais do Encontro Nacional de Geógrafos*. João Pessoa: AGB, 2002. Disponível em: <http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Valeria/flg0563/2s2012/FERNANDES.pdf>. Acesso em 02 maio 2017.

FERREIRA, J. **Do desenvolvimento local ao desenvolvimento territorial**. In: *XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária*, São Paulo, 2009, pp. 1-21.

FERREIRA, F. A. **Para entender a Teoria do Discurso de Ernesto Laclau**. In: *Revista Espaço Acadêmico*, nº 127, Dezembro de 2011, mensal, ano XI, ISSN 1519-6186.

TONELLI, F. et al. (coords.) **20 anos da Constituição Cidadã**: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília : ANFIP, 2008. 270 p.

FORMIGA, H. M. de S. **A questão agrária e a Constituição Federal de 1988**. In: *Estudos Legislativos: Volume IV - Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois*. Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças. Senado Federal. Brasil. 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/resultadopesquisa?autor=Humberto%20Mendes%20de%20S%C3%A1%20Formiga>>. Acesso em 06 de fev. 2017.

FREITAS, A. F. de; FREITAS, A. F. de.; DIAS, M. M. **O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas**: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. In: *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 46(5):1201-223, set./out. 2012.

_____. **Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas**. In: *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 46(6):1575-97, nov./dez. 2012.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO (FNDE). **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em 03 jun. 2017.

GIAGLIA, M. Capítulo 5: **Universalismo e particularismo**: emancipação e democracia na teoria do discurso. In: *Pós-estruturalismo e teoria do discurso*: em torno de Ernesto Laclau / org. MENDONÇA, D. de; RODRIGUES, L. R. – 2ed. – Porto Alegre : EDIPUCRS, 2014. 212 p.

GIL, A. C. **Pesquisa bibliográfica; Pesquisa Documental**. In: *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6ª edição. São Paulo. Editora Atlas S. A. – 2008.

GINZBURG, C. **Sinais – raízes de um paradigma indiciário**. In: *Mitos, emblemas e sinais: morfologia e história*. Tradução de Federico Carotti. Companhia das Letras, 1989.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E. **O Novo Rural Brasileiro**. In: IAPAR. (Org.). *Ocupações Rurais Não-Agrícolas: anais: oficina de atualização temática*. Londrina: IAPAR, 2000, v. I, p. 165-173.

GRAZIANO NETO, F. **Qual reforma agrária?** Terra, pobreza e cidadania. São Paulo : Geração Editorial, 1996.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil**. In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014.

_____. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GUANZIROLI, C. E. **Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural**. In: *RER*, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 301-328, abr/jun 2007.

_____; et al. **Novo Retrato da Agricultura Familiar – O Brasil Redescoberto**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO. Brasília, fevereiro, 2000.

GUIMARÃES, R. É. dos R. **O trabalhador rural e a previdência social: evolução histórica e aspectos controvertidos**. In: *Revista Virtual da Advocacia-Geral da União*. Ano IX nº 88, maio de 2009.

HABERMAS, J. **Pensamento pós-metafísico: estudos filosóficos**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

_____. **Três modelos normativos de democracia**. In: *Lua Nova*. São Paulo, n.36, p. 39-53, 1995.

_____. **Política Deliberativa – um conceito procedimental de democracia**. In: _____. *Direito e Democracia*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. pp 9-56.

_____. **O papel da sociedade civil e da esfera pública política**. In: _____. *Direito e Democracia*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. pp 57-121.

HESSE, K. Capítulo I: **Constituição e Direito Constitucional**. Capítulo III: **Conceito e peculiaridade da Constituição**. Capítulo V: **A força normativa da Constituição**. Tradução: Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. In: HESSE, Konrad. *Temas Fundamentais do Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

HONNETH, A. **A Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

JUNIOR, G. S.; SANTOS, L. T. dos. **O Banco Mundial e as políticas de combate à pobreza na América Latina:** uma análise dos relatórios de 1990, 2000 e 2006. In: *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*. Vitória da Conquista-BA n. 14 (especial) p. 205-225. 2013.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemonia e estratégia socialista:** Por uma política democrática radical. Tradução de Joanildo A. Burity, Josias de Paula Jr. E Aécio Amaral – São Paulo: Intermeios; Brasília: CNPq, 2015. (Coleção Contrassensos). 288p.

LEINEKER, M. da S. L.; ABREU, C. B. de M. **A Educação do campo e os textos Constitucionais:** um estudo a partir da Constituição Federal de 1934. In: *IX ANPED SUL*, Seminário em Pesquisa em Educação da Região Sul. 2012.

LEITE, J. F.; DIMENSTEIN, M. **Movimentos sociais e produção de subjetividade:** o MST em perspectiva. In: *Psicologia & Sociedade*; 22 (2): 269-278, 2010.

LEITE, S. P.; ÁVILA, R. V. de. **Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina:** rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, RER, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 03, p. 777-805, jul/set 2007 – Impressa em agosto 2007.

LIMA, M. M.; GÓES, G. S. **Origem do Estado.** In: *Ciência Política*. Rio de Janeiro : SESES, 2015.

LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil:** Capítulos VII ao XIII. In: *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Igor César F. A. Gomes (org.) Tradução de: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. São Paulo: Editora Vozes, 1994.

LOPES, E. S. A. **A reforma agrária no Brasil:** um velho problema, esperando uma solução que nunca chega? In: *XIII Encontro Nacional de Geógrafos*, João Pessoa-PB, 2002.

MAFRA, R. L. M. **Estudo de caso e paradigma indiciário: pistas, indícios e sinais.** In: *Vestígios da dengue no assunto e no jornal:* dimensões acontecimentais e formas de experiência pública na (da) cidade. 2011. 366 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2011.

MAGALHÃES, T. C. de. **Somos do mundo e não apenas no mundo.** In: *Hannah Arendt - Entre o Passado e o Futuro* (Adriano Correia e Mariângela Nascimento (orgs.)), Juiz de Fora, UFJF, 2009, pp. 73-88.

MAINGUENEAU, D. **Termos-chave da análise do discurso.** Tradução de Márcio Venício Barbosa, Maria Emília Amarante Torres Lima. – Belo Horizonte : Ed. UFMG, 1998.

_____. Capítulos 4: **Discurso, enunciado, texto.** Capítulo 5: **Tipos e gênero de discurso.** In: *Análise de textos de comunicação*. Tradução de Cecília P. de Souza-e-Silva, Décio Rocha. – São Paulo : Cortez : 2002.

MARANHÃO, T. de A. **Amartya Sen e a responsabilização dos pobres na agenda internacional.** In: *Contemporânea* – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2016, pp. 13-26.

MARCHART, O. Apresentação. **Teoria do discurso, pós-estruturalismo e paradigma da Escola de Essex.** In: *Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau / org. MENDONÇA, D. de; RODRIGUES, L. R. – 2ed. – Porto Alegre : EDIPUCRS, 2014. 212 p.*

MARQUES, Â. C. S. **Relações entre comunicação, estética e política:** tensões entre as abordagens de Habermas e Rancière. In: *Revista Compolítica*, n. 2, vol. 2, ed. setembro-outubro, ano 2011. Rio de Janeiro: Compolítica, 2011.

MARSHALL, T. **Cidadania e classe social.** In: *Cidadania, classe social e status.* Tradução de Meton Porto Gadelha. – Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARTINS, J. de S. **Os camponeses e a política no Brasil:** as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político. Editora Vozes Ltda. Petrópolis, RJ, Brasil, 1986.

_____; et al. **Uma análise dos impactos do PRONAF sobre as economias locais nas regiões Nordeste, Sudeste e Norte do Brasil.** In: *XLV Congresso da Sober* “Conhecimentos para Agricultura do Futuro”. Londrina, 2007.

MARTINS, M. E. **Sujeitos rurais e organizações do cooperativismo de crédito rural solidário:** (Des)Caminhos, (Im)Possibilidades e (Re)Invenções 2016. 223f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2016.

MEDEIROS, J. P. de. e BORGES, D. F. **Participação cidadã no planejamento das ações da Emater-RN.** In: *RAP* Rio de Janeiro 41(1):63-81, Jan./Fev. 2007.

MEDEIROS, L. S. de. **Luta por Reforma Agrária no Brasil contemporâneo:** entre continuidades e novas questões. In: (orgs.) *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

MEDEIROS, M.; MARQUES, Fl. C. **Dois mundos, duas linguagens:** os processos de mediação social e a diversidade de conhecimentos na construção de projetos para o desenvolvimento rural. In: *Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis*, Florianópolis, v.9, n.1, p.243-259, Jan./Jul. 2012.

MELLO, L. I. A. **John Locke e o individualismo liberal.** In: *Os clássicos da política.* Volume I. (orgs.) WEFORT, F. 13ª edição. Editora Ática. São Paulo. 2000.

MENDONÇA, D. de. **A noção de antagonismo na ciência política contemporânea:** uma análise a partir da perspectiva da teoria do discurso. In: *Revista Sociologia Política*, n. 20. Curitiba, jun. 2003, p. 135-145.

_____. **O limite da normatividade na teoria política de Ernesto Laclau.** In: *Lua Nova*, São Paulo, 91: 135-167, 2014a.

_____. Capítulo 4: **A impossibilidade da emancipação:** notas a partir da teoria do discurso. In: *Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau / org. _____; RODRIGUES, L. R. – 2ed. – Porto Alegre : EDIPUCRS, 2014b. 212 p.*

MENDONÇA, R. F. **Dimensão intersubjetiva da auto-realização** - Em defesa da teoria do reconhecimento. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Vol. 24, nº 70, 2009.

MENDONÇA, D. de.; RODRIGUES, L. R. Capítulo 1: **Do estruturalismo ao pós-estruturalismo**: entre fundamental e desfundamental. In: *Pós-estruturalismo e teoria do discurso*: em torno de Ernesto Laclau / org. _____. – 2ed. – Porto Alegre : EDIPUCRS, 2014a. 212 p.

_____. Capítulo 2: **Em torno de Ernesto Laclau**: pós-estruturalismo e teoria do discurso. In: *Pós-estruturalismo e teoria do discurso*: em torno de Ernesto Laclau / org. MENDONÇA, D. de; RODRIGUES, L. R. – 2ed. – Porto Alegre : EDIPUCRS, 2014b. 212 p.

MENDONÇA, M. L. R. F. de. **Modo Capitalista de Produção e Agricultura**: A construção do conceito de Agronegócio. 2013. 217 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

MERA, C. P.; DIDONET, G. B. **Aplicação dos recursos do PRONAF pelos agricultores familiares do município de Cruz Alta (RS)**. In: *Perspectiva Econômica*, São Leopoldo, RS, v. 6, n. 2, p. 45-58, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Organização e coordenação: Marcelo Duncan Alencar Guimarães. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.repositorio.seplan.mt.gov.br/planejamento/download/dr/Bases_Conceituais_SD_T.pdf>. Acesso em 26 abr. 2017.

_____. **Cartilha de acesso ao Pronaf**: Saiba como obter crédito para a agricultura familiar. 2010/2011. Brasília, 2010.

_____. **Cartilha de acesso ao Pronaf**: Saiba como obter crédito para a agricultura familiar. 2011/2012. Brasília, 2011.

_____. **Políticas públicas para a agricultura familiar**. Brasília, 2013.

MIRALHA, W. **Questão agrária brasileira**: origem, necessidade e perspectivas de reforma hoje. In: *Revista Nera*, ano 9, nº 8, pp. 151-172, jan/jun. 2006.

MILL, J. S. **Considerações sobre o governo representativo**: Capítulos III, VIII e XV. Tradução de: Manoel Innocência de Lacerda Santos Jr. Brasília. Editora : UnB. 1980.

MONTE, P. A. do; PEREIRA, A. E. da S. **Um estudo regional dos determinantes da geração de renda e construção da cidadania nos Projetos de Assentamentos**. In: *Rev. Econ. Sociologia Rural*, Brasília, v. 47, n. 4, dez. 2009.

MOUFFE, C. **The Democratic Paradox**. New York: Verso, 2000.

_____. **Por um modelo agonístico de democracia**. In: *Revista Sociologia Política*, nº 25: 11-23, novembro/2005.

_____. **Sobre o Político**. Tradução Fernando Santos – São Paulo : Editora WMF Martins Fontes, 2015.

MOURA, J. T. V. de. **Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRS) e a construção democrática**: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o estado? In: *Organizações Rurais & Agroindustriais*, Lavras, v. 9, n. 2, p. 241-255, 2007.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. **Grito da Terra Brasil**. São Paulo, 1994.

MUCCI, C. B. M. R. e. **“Tá achando que aqui só tem bobim da roça?”**: Meios de vida e participação de sujeitos rurais na elaboração de um plano municipal de desenvolvimento rural sustentável. 2015. 93 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2015.

_____; MAFRA, R. L. M. **“Tá achando que aqui só tem bobim da roça?”**: Meios de vida e participação de sujeitos rurais na elaboração de um plano municipal de desenvolvimento rural sustentável. In: *Por Extenso*: Boletim de Pesquisas do Programa de Pós Graduação em Extensão Rural, nº 7, 2015.

_____. MUCCI, C. B. M. R. e.; MAFRA, R. L. M. **Pesquisa-ação e mediação dialógica como práticas metodológicas para emergência da ação comunicativa em Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. In: *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 50(1):107-128, jan./fev. 2016.

MUELLER, C. C. **Agricultura, desenvolvimento agrário e o Governo Lula**. In: *Revista de Política Agrícola*. Ano XIV – Nº 2 – Abr./Maio/Jun. 2005.

NASCIMENTO, M. M. do. **Rousseau**: da servidão à liberdade. In: *Os clássicos da política*. Volume I. (orgs.) WEFORT, F. 13ª edição. Editora Ática. São Paulo. 2000.

NAVARRO, Z.; PEDROSO, M. T. M. **A agricultura familiar no Brasil**: da promessa inicial aos impasses do presente. In: *Rev. Econ. NE*, Fortaleza, v. 45, p. 6-17, 2014.

NESKE, M. Z.; ALMEIDA, J.; e RADOMSKY, G. F. W. **Reinterpretando o desenvolvimento rural em “zonas marginalizadas” no sul do Brasil a contribuição dos estudos pós-coloniais**. In: *Revista de Ciencias Sociales*, DS-FCS, vol. 26, nº 32, julho 2013.

NICHELE, F. S.; WAQUIL, P. D. **Agroindústria familiar rural, qualidade da produção artesanal e o enfoque da teoria das convenções**. In: *Ciência Rural*, Santa Maria, v.41, n.12, p.2230-2235, dez, 2011.

NOGUEIRA, V. M. R. **Estado de Bem-estar Social**: origens e desenvolvimento. In: *Katálisis*, nº 5, jul./dez. 2001.

OLIVAL, A. de A.; SPEXOTO, A. A. e RODRIGUES, J. A. **Participação e cultura política**: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. In: *RER*, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 04, p. 1013-1035, out/dez 2007 – Impressa em novembro 2007.

OLIVEIRA, A. M. de. Capítulo 10: **Multiculturalismo, pluralismo e (in)tolerância religiosa**: a contribuição da teoria do discurso de Laclau para o debate contemporâneo acerca do lugar das diferenças. In: *Pós-estruturalismo e teoria do discurso*: em torno de Ernesto Laclau / org. MENDONÇA, D. de; RODRIGUES, L. R. – 2ed. – Porto Alegre : EDIPUCRS, 2014. 212 p.

OLIVEIRA, A. U. de. Capítulo 3: **Geografia da Violência pós-64**. In: *A geografia das lutas no campo*. Editora Contexto, 8ªed, São Paulo, 1997.

_____. **A longa marcha do campesinato brasileiro**: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. In: *Estudos Avançados*, 15 (43), 2001.

OLIVEIRA, C. et al. **Participação e desenvolvimento**: uma análise do perfil dos representantes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Diamantina, Minas Gerais. In: *Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural* – SOBER, 2008.

OLIVEIRA, F. V.; PEREIRA, A. dos S. **A noção de cidadania em Chantal Mouffe, dentro do debate entre liberais e comunitaristas**. In: *Revista Argumento*, nº8, ano VI, Salvador: FFCH/Ufba, 2007.

OLIVEIRA, G. P. **Interligações territoriais**: poder público e a participação política no meio rural. In: *Geo UERJ* - Ano 15, no. 24, v. 1, 1º semestre de 2013, p. 371-386.

OLIVEIRA, V. V. de. **Desafios para o avanço dos direitos humanos no Brasil**: uma análise das justificações no debate mediado em torno do caso do PNDH-3. In: *Revista Compólitica*, n. 4, vol. 2, ed. agosto-dezembro, ano 2014. Rio de Janeiro.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. (FAO). Disponível em: < <http://www.fao.org/brasil/pt/>>. Acesso em 01 jun. 2017.

_____. **Uma estratégia para o desenvolvimento rural**: Desenvolvimento territorial participativo e negociado (DTPN). Junho de 2005.

PAIDA, Z. **Trabalhador rural**. In: *Conteúdo Jurídico*. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,trabalhador-rural,36550.html>>. Acesso em 23 de jun. 2016.

PAIM, J. S. **A Constituição Cidadã e os 25 anos do Sistema Único de Saúde (SUS)**. In: *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 29(10):1927-1953, out, 2013.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa Vida Digna no Campo**. In: *Programa Agrário da Campanha Presidencial do PT*. 2002. Disponível em: <http://www.agr.feis.unesp.br/plano_agricola_lula.pdf>. Acesso em 25 abr. 2017.

PEIXOTO, M. **Extensão Rural no Brasil** – Uma abordagem histórica da legislação. Textos para discussão: 48. Consultoria Legislativo do Senado Federal. Centro de Estudos. Brasília, outubro, 2008.

PESSOA, C. Capítulo 8: **Hegemonia em tempos de globalização**. In: *Pós-estruturalismo e teoria do discurso*: em torno de Ernesto Laclau / org. MENDONÇA, D. de; RODRIGUES, L. R. – 2ed. – Porto Alegre : EDIPUCRS, 2014. 212 p.

PRADO, D. F. B. do; RIBEIRO, I. M. **Extensão rural, agronegócio, agricultura familiar e vida no campo**: representações da ruralidade no Globo Rural. In: *Revista Fronteiras - estudos midiáticos*. Vol. 19 Nº 1 - janeiro/abril 2017.

PREMEBIDA, A.; ALMEIDA, J. **Desenvolvimento rural e biopoder**: reflexões a partir do campo tecnocientífico. In: *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, n. 2, p. 459-486, maio/ago. 2006.

REIS, J. J. **Quilombos e as revoltas escravas no Brasil**: “Nos achamos em campo tratar a liberdade”. In: *Revista USP*, São Paulo (28): 14-39, dezembro/fevereiro, 1995/1996.

RESENDE, C. M. **Im(Potências) políticas no PNAE**: comunicação, sujeitos rurais e relações institucionais em Viçosa-MG. 2016. 140 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2016.

_____; MAFRA, R. L. M. **Desenvolvimento rural e reconhecimento**: tensões e dilemas envolvendo o Pronaf. In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba-SP, Vol. 52, Nº 02, p. 263-282, Abr/Jun 2016 – Impressa em Junho de 2016.

RIBEIRO, A. C.; ANDION, C. e BURIGO, F. **Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural**: um estudo de caso. In: *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 49(1):119-140, jan./fev. 2015.

RIBEIRO, E. M.; GALIZONI, M. F.; SILVESTRE, L. H.; CALIXTO, J. S.; ASSIS, T. de P.; AYRES, E. B. **Agricultura familiar e programas de desenvolvimento rural no Alto Jequitinhonha**. In: *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol.45 no.4 Brasília Out./Dec. 2007.

RIBEIRO, G. L. **Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento**. In: *Novos estudos* 80, março/2008.

ROMANIELLO, M. M.; AMÂNCIO, R. **Gestão de programas e serviços de transferência e difusão de tecnologia**. In: *Revista de Administração Mackenzie*, Ano 6, n.2, 2005, p. 113-136.

ROUSSEAU, J. *Livro I*: Capítulos: II ao VII. In: **O contrato social**: princípios do Direito Político. Tradução Antônio de Padua Danesi. 3ª tiragem. São Paulo : Martins Fontes, 1999.

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

SACHS, W. **Introdução**. In: *Dicionário do desenvolvimento*: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis : Vozes, 2000.

SANDRI, T.; SOUZA, M. A. de. **A construção do processo democrático**: atores e parcerias na educação rural. In: *Emancipação*, 5(1): 71-88, 2005.

SANTOS, A. C. C. e. **Potencialidades e fragilidades democráticas da participação em espaços formais**: um estudo da política pública de Mecanização Agrícola no CMDRS de Viçosa. 2014. 71 f. (Trabalho de Conclusão de Curso) – Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG.

_____.; MAFRA, R. L. M. **Pode a deliberação qualificar políticas públicas para o meio rural?** Uma análise da participação de sujeitos rurais na política pública de Mecanização Agrícola em Viçosa-MG. In: *Redes* (St. Cruz Sul, Online), v. 21, nº 3, p. 335 - 357, set./dez. 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/7649/pdf> Acesso em 31 maio 2017.

SANTOS, N. J. dos. **As políticas públicas como instrumento de cidadania** – Nós estamos salvos. E os outros? Trabalho de Conclusão (Especialização) – Programa de Formação de Conselheiros Nacionais Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais, São Paulo, 2010.

SARDO, P. M. L.; FIGUEIREDO, R. A. R. **A construção do campo da Agroecologia e sua relação com o desenvolvimento rural**. In: *Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis*, Florianópolis, v.12, n.1, p.337-360, Jan-Jun. 2015.

SÁ-SILVA, R. J. et al. **Pesquisa documental**: pistas teóricas e metodológicas. In: *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*. Ano I – Número I – Julho de 2009.

SCHMITT, C. J. **Redes, atores e desenvolvimento rural**: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. 2011, p. 82-112.

SCHNEIDER, S. **Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade**. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003.

_____. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan/jun 2004, p. 88-125.

_____. **Tendências e temas dos estudos sobre o desenvolvimento rural no Brasil**. In: *Congresso Europeu de Sociologia Rural*. Wageningen, Holanda, 20-24 agosto, 2007.

_____. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil**: o contexto e as questões em debate. In: *Revista de Economia Política*, vol. 30, no 3 (119), pp. 511-531, julho-setembro/2010.

_____. CAZELLA, A. A. e MATTEI, L. **Histórico, caracterização e dinâmica do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (1995-2003)**. In: *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*, p. 21-49. (Orgs.) SCHNEIDER, S.; SILVA, K. M.; MARQUES, P., E. M. Editora UFRGS, 2009.

SEN, A. Introdução: **Desenvolvimento como liberdade; Capítulo I e Capítulo II**. In: *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. Editora Schwarcz Ltda, São Paulo, 2009.

SENADO FEDERAL. **Agronegócio avançou, mas reforma agrária ainda está longe de solução, aponta estudo.** In: *Senado Notícias*, 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/07/02/agronegocio-avancou-mas-reforma-agraria-ainda-esta-longe-de-solucao-aponta-estudo>>. Acesso em 01 maio 2017.

SERENO, F. L. **A influência do crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na percepção dos agricultores familiares do Distrito Federal.** 2012. 126 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SEVERO, D. O.; ROS, M. A. Da. **A Participação no Controle Social do SUS: concepção do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.** In: *Saúde Soc.* São Paulo, v.21, supl.1, p.177-184, 2012.

SILVA, M. O. S. e. **Origem e Desenvolvimento do Welfare State.** In: *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, MA, v. 1, n. 1, p. 77-104, 1995.

SILVA, R. P. **As especificidades da nova ATER para Agricultura Familiar.** In: *Revista NERA*, Ano 16, nº. 23 pp. 150-166 Jul.-dez./2013.

SOUTHWELL, M. Capítulo 7: **Em torno da construção de hegemonia educativa:** contribuições do pensamento de Ernesto Laclau ao problema da transmissão da cultura. In: *Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau / org. MENDONÇA, D. de; RODRIGUES, L. R. – 2ed. – Porto Alegre : EDIPUCRS, 2014. 212p.*

SOUZA, M. A. de. **Educação no campo: políticas, práticas pedagógicas e produção científica.** In: *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1089-1111, set./dez. 2008.

TÁVORA, F. L. **A Política Agrícola e a Questão Agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão nº 142). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/homeestudoslegislativos>>. Acesso em 06 out. 2016.

_____. **A Constituição Federal, a legislação agrária e a disputa de terra: o País ainda à procura de uma política pública eficaz.** In: *Constituição de 1988: o Brasil vinte anos depois.* Orgs.: Bruno Dantas et al. Senado Federal, Brasília, Brasil, 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-constituicao-federal-a-legislacao-agraria-e-a-disputa-de-terra-o-pais-ainda-a-procura-de-uma-politica-publica-eficaz>>. Acesso em 18 abr. 2017.

TELLES, V. da S. **Espaço público e espaço privado na constituição social:** notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. In: *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, 2(1): 23-48, 1. sem. 1990.

TINEM, N.; BORGES, L. **Ginzburg e o paradigma indiciário.** In: *Anais Anpuh.* ANPUH, XXII Simpósio Nacional de História – João Pessoa, 2003.

TOLEDO, E. N. B. **O Pronaf em Salvador das Missões**: contradições de uma política de crédito. 2009. 190 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2009.

TOLENTINO, M. L. D. L. **De qual rural fala o PRONAF?** In: *XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária*. Uberlândia, 2012.

_____. **O (des)envolvimento no PRONAF**: as contradições entre as representações hegemônicas e os usos dos camponeses. 2013. 277 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

VARGAS, D. L. **Políticas públicas e diversidade na agricultura familiar: um estudo do Pronaf em Cachoeira do Sul/RS**. 2012. 141 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012.

VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. dos. (coords.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília : ANFIP, 2008. 270 p.

VEIGA, J.E. **O Brasil Rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento**, In: *Estudos Avançados*, 43, Setembro-Dezembro 2001, pp. 101-119.

_____; et al. **O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**, Série Textos para Discussão, número 1, NEAD, Agosto 2001.

VENDRAMINI, C. R. **Educação e trabalho**: reflexões em torno dos movimentos sociais do campo. In: *Cad. Cedes*, Campinas, vol. 27, n. 72, p. 121-135, maio/ago. 2007.

WANDERLEY, M. de N. B. **A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil**. In: *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 2, p. 29-37, jul/dez. 2000.

_____. **Agricultura familiar e campesinato**: rupturas e continuidade. In: *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, 21, Outubro, 2003: 42-61.