

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

CÁTIA MEIRE RESENDE

**DESENVOLVIMENTO, RECONHECIMENTO E REDISTRIBUIÇÃO: UMA
ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA
AGRICULTURA FAMILIAR**

VIÇOSA – MINAS GERAIS

2014

CÁTIA MEIRE RESENDE

**DESENVOLVIMENTO, RECONHECIMENTO E REDISTRIBUIÇÃO: UMA
ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA
AGRICULTURA FAMILIAR**

Monografia apresentada ao Curso de Geografia da Universidade Federal de Viçosa como requisito para a obtenção do título de bacharel em Geografia.

Orientador: Rennan Lanna Martins Mafra

Co-orientadora: Lídia Lúcia Antongiovanni

VIÇOSA – MINAS GERAIS

2014

CÁTIA MEIRE RESENDE

**DESENVOLVIMENTO, RECONHECIMENTO E REDISTRIBUIÇÃO: UMA
ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA
AGRICULTURA FAMILIAR**

**Monografia apresentada ao Curso de
Geografia da Universidade Federal de
Viçosa como requisito para a obtenção do
título de bacharel em Geografia.**

APROVADA em 11 de fevereiro de 2014.

Prof. Rennan Lanna Martins Mafra
(Orientador – DER/UFV)

Prof. Lídia Lúcia Antongiovanni
(Co-orientadora – DGE/UFV)

Prof. Leonardo Civalo
(DGE/UFV)

Lucas Azevedo de Carvalho
(Mestrando Extensão Rural – DER/UFV)

VIÇOSA – MINAS GERAIS

2014

*Ao meu filho, Victor Hugo, exemplo de vida,
que renova minha fé a cada dia!*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida, sobretudo pela saúde e força ao longo desta caminhada.

Ao meu filho, Victor Hugo, minha fonte de inspiração diária, que me realiza como mãe e pessoa e me encoraja a seguir em frente. Te amo muito!

Aos meus pais, Merce e Lourival, que à sua maneira, foram os responsáveis por esta e tantas outras conquistas.

À minha irmã, Camila, pelo carinho e ao meu cunhado Mateus, pela companhia sempre agradável.

A todos os meus tios e tias, primos e primas, que, mesmo de longe, torceram pelas minhas vitórias.

Ao meu namorado, Murilo, pelo amor, paciência e companheirismo de sempre, dividindo as incertezas dos últimos anos da graduação.

Às amigas, Cíntia, Sheila, Márcia, Mara, Luana e Julinha, por darem sentido ao verdadeiro significado da palavra amizade e por se fazerem sempre presentes nos momentos de alegria e dificuldade. É muito bom saber que eu tenho vocês!

À UFV pelo engrandecimento profissional e por me proporcionar uma visão nova de um novo mundo.

Aos muitos amigos que a Geografia me deu o prazer de conhecer, especialmente, à Regi, Tati, Leide, Higor, Dayana, Lili, Lillyan e Edilberto. Vocês fizeram que os anos da graduação fossem mais leves e felizes...

Às amigas de quarto, Lílian e Laila, pela parceria. E, em especial, à Candinha, grande amiga, pelos momentos de felicidade compartilhados nesses anos de UFV.

À professora Janete pelas oportunidades e pelo precioso aprendizado adquirido durante os tempos do PIBID.

Aos amigos do PIBID e do COPRÁTICAS, pessoas maravilhosas com quem dividi descobertas, responsabilidades e muitas risadas.

À professora Lídia, pela prontidão ao me atender e sanar tantas dúvidas.

Ao professor Rennan, pela excelente orientação, pelo apoio durante os momentos de dúvida e pela confiança em mim depositada.

E a todos que, de alguma forma, contribuíram para o sucesso da minha graduação! Muito obrigada!

RESUMO

O presente trabalho, de cunho bibliográfico, aborda o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF a partir de sua relação com o desenvolvimento, a teoria do reconhecimento e da redistribuição, propostos para Axel Honneth e Nancy Fraser, respectivamente. Como o PRONAF visa a promoção do desenvolvimento rural, se faz necessária a compreensão do conceito de desenvolvimento para além de sua relação com o crescimento econômico e, a partir das mudanças ocorridas no debate sobre o conceito, foi possível entender as propostas desenvolvimentistas que chegaram ao meio rural. As políticas públicas de desenvolvimento rural, antes voltadas ao setor patronal da agricultura, principalmente a partir de 1990, passaram a reconhecer os agricultores familiares como categoria de fundamental importância para a promoção do desenvolvimento rural, baseada na noção de reconhecimento e de redistribuição. Ao analisar as teorias do reconhecimento e da redistribuição em sua relação com a dinâmica do PRONAF, da criação aos dias atuais, concluiu-se que o PRONAF, apesar de apresentar um discurso baseado no reconhecimento das especificidades dos agricultores familiares, se efetiva enquanto uma política de acesso ao crédito de caráter eminentemente redistributivo e que não tem contribuído eficazmente para a mudança do modelo de desenvolvimento que prevalece no meio rural brasileiro, mantendo o caráter setorial e produtivista da lógica convencional.

Palavras-chave: Desenvolvimento rural; Reconhecimento; Redistribuição; PRONAF.

ABSTRACT

The present work, of bibliographic nature, addresses the National Program for Strengthening Family Agriculture - PRONAF from its relationship with development, the theory of recognition and redistribution, proposed to Axel Honneth and Nancy Fraser, respectively. As PRONAF aims at promoting rural development, the understanding of the concept of development as well as its relationship with economic growth is necessary, and based on the changes in the debate about the concept, it was possible to understand the developmental proposals that came to the rural environment. Public policies for rural development, before facing the agriculture sector employer, especially since 1990, began to recognize the farmers as a category of fundamental importance for the promotion of rural development, based on the notion of recognition and redistribution. By analyzing the theories of recognition and redistribution in its relation to the dynamics of PRONAF, from the creation to today, it was concluded that PRONAF, despite presenting a speech based on recognition of the specificities of family farmers, is effective as a policy of credit access with eminently redistributive character and has not contributed effectively to the change of the development model that prevails in rural Brazil, maintaining the production-sectoral character of conventional logic.

Keywords: Rural Development, Recognition, Redistribution, PRONAF.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Estrutura das relações sociais de reconhecimento	33
Quadro 2 – Classificação dos agricultores “pronafianos” por Grupo na safra 2007/2008	56
Tabela 1 – Número de contratos e volume de recursos do PRONAF Crédito (1995-1999)	48
Tabela 2 – Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF, por ano fiscal	51
Tabela 3 – Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por modalidade e ano fiscal. Brasil, 1999 – 2004	54
Tabela 4 – Evolução do montante e do número de contratos do PRONAF. Brasil 2002/2003 – 2009/2010	55
Tabela 5 – Limite de renda bruta anual dos grupos de beneficiários do PRONAF-crédito nas safras que definiram ou os alteraram	56
Tabela 6 – Recursos do Plano Safra 2011/12 para estabelecimentos da agricultura familiar	58
Tabela 7 – Número de contratos, montante financiado e valor médio contratual do PRONAF por modalidade e tipo de atividade (2011-2012)	60
Tabela 8 – Crédito Rural PRONAF – Programação e aplicação de recursos nas safras 2006/2007 – 2012/2013	60

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 – DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL	3
1.1. O conceito de desenvolvimento	3
1.1.1. Desenvolvimento: diferentes abordagens para um mesmo conceito	7
1.2. Desenvolvimento rural.....	10
1.3. Políticas públicas de desenvolvimento rural.....	18
CAPÍTULO 2 – RECONHECIMENTO E REDISTRIBUIÇÃO.....	23
2.1. Luta por reconhecimento: o pensamento de Axel Honneth.....	25
2.2. O pensamento de Nancy Fraser	37
CAPÍTULO 3 – O PRONAF E AS PROMESSAS DE DESENVOLVIMENTO	45
3.1. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF: gênese e evolução	45
3.2. O PRONAF e as promessas de desenvolvimento: reconhecimento ou redistribuição?	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS	81

INTRODUÇÃO

Entre as inúmeras definições da categoria denominada de agricultores familiares, uma definição que se faz pertinente é a oferecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2014), na qual a agricultura familiar é considerada uma combinação entre trabalho e gestão, ou seja, *são os agricultores familiares que dirigem o processo produtivo, dando ênfase na diversificação e utilizando o trabalho familiar, eventualmente complementado pelo trabalho assalariado.*

Segundo Schneider (2003) a expressão “agricultura familiar” surgiu no Brasil a partir da década de 1990, estimulada pela reivindicação de movimentos sociais ligados ao campo e consolidada pela criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Para esse autor, o surgimento do Programa vislumbrou um compromisso do Estado com uma categoria de trabalhadores rurais que careciam de políticas públicas diferenciadas para o atendimento de suas necessidades.

A partir da definição ofertada pelo MDS e da ideia defendida por Schneider (2003), temos que a agricultura familiar corresponde a uma categoria específica de trabalhadores rurais que merece ser reconhecida em suas particularidades. Nesse sentido, o presente trabalho pretende analisar a principal política pública brasileira destinada aos agricultores familiares: o PRONAF, relacionando-a ao conceito de desenvolvimento, à teoria do reconhecimento, proposta por Axel Honneth, e a teoria da redistribuição, de Nancy Fraser.

Pretendemos analisar aqui o caráter desenvolvimentista presente no discurso do Programa e elegemos como principal objetivo desse estudo a necessidade de perceber em que medida as promessas de desenvolvimento empreendidas pelo PRONAF indicam um cenário de um suposto reconhecimento e de uma suposta redistribuição no meio rural. Além disso, objetivamos apreender o modelo de desenvolvimento proposto pelo Programa e contrapor o discurso às ações implementadas por este, da criação aos dias atuais.

Justificamos a realização desse trabalho através da necessidade de compreender em que medida os dilemas do desenvolvimento podem ser solucionados por uma política redistributiva, pautada num suposto reconhecimento de um grupo tradicionalmente excluído do Estado Brasileiro – os agricultores familiares. Somado a isso, temos ainda que, de um ponto de vista acadêmico, pensar que o desenvolvimento acaba sendo uma espécie de conceito que se abre às soluções práticas, encaminhadas pelas noções de reconhecimento e de

redistribuição, torna-se gesto revelador de novas possibilidades de leitura dos cenários sociais atuais.

Metodologicamente, este estudo se compõe exclusivamente de pesquisa bibliográfica e documental. Para tanto, partiremos de uma análise sobre a literatura acerca dos conceitos caros aos nossos objetivos, utilizando autores de referência como José Eli da Veiga, Sérgio Schneider, Zander Navarro, entre outros. Além disso, recorreremos às obras de Axel Honneth e Nancy Fraser para apresentar as teorias do reconhecimento e da redistribuição que se fazem de fundamental importância para analisar tanto o discurso quanto as ações do PRONAF.

Buscando uma análise dos indicadores do PRONAF e, assim, compreender sua dinâmica, utilizaremos informações obtidas através do site da Secretaria da Agricultura Familiar, bem como dados de diversos anos disponibilizados pelo Banco Central do Brasil e o Boletim de Políticas Sociais do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), somados à análise de trabalhos anteriores a respeito do Programa.

O trabalho está estruturado em três capítulos, além dessa introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo discute o conceito de desenvolvimento e desenvolvimento rural, relacionando-os às políticas de desenvolvimento rural implantadas no Brasil. O segundo capítulo apresenta a Teoria do Reconhecimento e a Teoria da Redistribuição, propostas por Axel Honneth e Nancy Fraser, respectivamente. O terceiro e último capítulo refaz os caminhos percorridos pelo PRONAF, da criação aos dias atuais, descrevendo seus indicadores e discutindo sua abrangência em todo o território nacional. Em seguida, nos propomos a relacionar o conceito de desenvolvimento à teoria do reconhecimento e da redistribuição no contexto do PRONAF a fim de compreender as promessas de desenvolvimento intrínsecas nessa política pública de desenvolvimento rural.

CAPÍTULO 1 – DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

1.1. O conceito de desenvolvimento

Nas próximas linhas, nosso esforço será discutir o conceito de desenvolvimento em algumas de suas diversas abordagens, dada a necessidade de entendê-lo como ponto de partida para o problema de pesquisa desse trabalho, o qual está voltado a refletir sobre as promessas de desenvolvimento relacionadas ao reconhecimento e à redistribuição na política de desenvolvimento rural contemporânea. Não pretendemos, porém, discutir exaustivamente a evolução do conceito e/ou sua aplicação às diversas disciplinas, mas descortinar visões que se fazem relevantes para o alargamento da compreensão do tema ora proposto.

Segundo Amaro (2004), o conceito de desenvolvimento apresenta várias versões e sua complexidade foi enriquecida pelas contribuições de diferentes disciplinas e abordagens interdisciplinares. Sachs (2008) afirma ainda que “o conceito [de desenvolvimento] tem evoluído durante os anos, incorporando experiências positivas e negativas, refletindo as mudanças nas configurações políticas e as modas intelectuais” (p. 25).

De acordo com Dias (2011), no senso comum, o desenvolvimento é aceito de forma positiva e possui enorme popularidade. A enorme aceitação do conceito faz com que o termo não deva ser questionado, uma vez que se refere a uma visão otimista do futuro. Montenegro Gómez (2006), ao apontar o desenvolvimento como estratégia tanto de reprodução do capital quanto de controle social e, assim, desconstruindo a naturalização do conceito, também discute a visão otimista à qual o desenvolvimento está relacionado, afirmando que “o natural é acreditar na esperança que o desenvolvimento traz, encantar-se com sua promessa tipicamente capitalista de oferecer o melhor dos mundos possíveis e desejar todas as benesses que parece proporcionar” (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p.35).

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), período marcado, entre outros acontecimentos, pela independência das antigas colônias europeias e pela necessidade de reconstrução dos países destruídos pela guerra, a ideia de desenvolvimento surgiu vinculada à estabilidade desses países. Montenegro Gómez (2002) afirma que, ao utilizar, pela primeira vez, a expressão “áreas subdesenvolvidas” em seu discurso, o então presidente dos Estados

Unidos, Harry Truman, lança a questão da “missão civilizatória” do desenvolvimento, com o objetivo de levar o chamado progresso às regiões “atrasadas”¹.

Siedenberg (2004) aponta que, nesse contexto, o desenvolvimento ganhou um significado importante: o de transição, no qual as “‘sociedades tradicionais’ foram sendo ‘ocidentalizadas’ pela imposição inescrupulosa de valores e modelos culturais, econômicos e políticos, com os quais se buscava o progresso e a modernização” (p.12).

Dessa forma, a hegemonia dos países europeus, desde a Revolução Industrial até o fim da segunda grande guerra, contribuiu para que o modelo ideal de desenvolvimento a ser seguido por todos os países do mundo se baseasse nos moldes das sociedades industriais europeias. Dias (2011) aponta que essa visão etnocêntrica contribuiu para que o desenvolvimento se tornasse uma “*ideia-força*, uma formulação amplamente compartilhada, com capacidade de orientar a ação humana que se direciona à promoção de mudanças sociais” (p.4).

Diversos segmentos da economia e da sociedade foram atingidos pela noção de progresso. Nessa época, grandes contingentes populacionais, tanto dos países desenvolvidos quanto dos subdesenvolvidos, se encontravam no meio rural e/ou envolvidos em atividades agrícolas. Logo, o campo também deveria ser alvo dos avanços trazidos pelo desenvolvimento, uma vez que a cidade era considerada sinônimo da modernidade em ascensão e o meio rural era visto “como o “parente pobre” do meio urbano, onde os benefícios do desenvolvimento eram menores ou inexistentes” (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p.30).

Dessa forma, o desenvolvimento se encontrava vinculado à ideia de modernização, urbanização e industrialização e, de acordo com Amaro (2004),

o subdesenvolvimento era visto como um atraso no desenvolvimento, a tradição um obstáculo à modernização, o campo e os meios rurais um passo atrás na caminhada para as cidades e para o progresso, as culturas e mentalidades não europeias um constrangimento à eficiência produtiva e ao bem-estar material, etc. (p. 48).

No momento em que o paradigma da modernidade se tornou a estratégia de desenvolvimento de muitos países, inclusive do Brasil, principalmente a partir de 1950, o desenvolvimento foi considerado como sinônimo de crescimento econômico (SIEDENBERG, 2003). Amaro (2004, p.48) aponta que, além de se considerar o crescimento econômico como “a condição necessária e suficiente” para o desenvolvimento, o tratamento dos conceitos

¹ Siedenberg (2004) afirma que o discurso do presidente Truman, em 1949, pode ser considerado como a “data de nascimento” do conceito de desenvolvimento, considerado em sua “dimensão socioeconômica ocidental capitalista” (p.13).

como sinônimos levou à utilização de indicadores econômicos para classificar os países quanto ao nível de desenvolvimento. Logo, o uso do Produto Interno Bruto (PIB), também apontado por diversos autores², como o principal indicador de desenvolvimento, reforçava a noção de que o tamanho da economia e o grau de industrialização e de urbanização de um país determinavam o seu desenvolvimento.

A partir da década de 1960, a ideia de desenvolvimento ligada ao crescimento econômico passa a ser questionada com grande intensidade³. Veiga (2006) ressalta que até aquele momento não havia necessidade de se estabelecer uma distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico, uma vez que a industrialização havia sido a responsável pelo enriquecimento dos países considerados desenvolvidos. Porém, diante da situação de extrema desigualdade entre países ricos e pobres, somada às consequências ambientais e sociais do modelo de desenvolvimento adotado pelas sociedades industriais, foi colocada em pauta a discussão sobre o privilégio de uma minoria acerca dos benefícios do chamado “progresso”.

Nesse contexto, em meio ao qual a noção de desenvolvimento vinculado ao crescimento econômico é colocada em debate, surge, a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, o conceito de ecodesenvolvimento, que tratava da necessidade de se estabelecer uma nova relação entre a sociedade e a natureza, visando a redução do crescimento econômico, com o melhor aproveitamento dos recursos naturais (FAVARETO, 2006).

No entanto, conforme aponta Santos et al. (2012), o conceito de ecodesenvolvimento, no qual o crescimento zero era tomado como a solução para as visíveis contradições do modelo desenvolvimentista da época, foi amplamente criticado por não atender as necessidades dos países mais pobres. Segundo os autores, os países menos desenvolvidos defendiam que, através do conceito de ecodesenvolvimento, as sociedades industriais, após séculos de crescimento econômico e exploração de recursos naturais, queriam impedi-los de decidir sobre a utilização de seus próprios recursos, limitando, assim, o seu “desenvolvimento”.

Anos mais tarde, o conceito de ecodesenvolvimento é “substituído” pelo chamado desenvolvimento sustentável, publicado, em 1987, pelo Relatório Brundtland. Naquele relatório, o desenvolvimento deveria estar associado não somente ao crescimento econômico,

² Ver Dias (2011), Siedenberg (2003), Kageyama (2004), entre outros.

³ O conceito de desenvolvimento e a crítica à sua relação com o crescimento econômico já se faziam presente nos debates científicos em épocas anteriores. Santos et al. (2012) aponta as contribuições de Adam Smith (1776), Thomas Malthus (1789), David Ricardo (1817) e Karl Marx (1867). Além disso, Amaro (2004) cita autores como Nurkse (1953), Myrdal (1957, 1968) e Perroux (1963, 1964, 1981) que também já haviam criticado e denunciado a noção de desenvolvimento vinculado ao crescimento econômico.

mas também à melhor distribuição das riquezas e à preservação ambiental. Nas formulações do Relatório Brundtland, o desenvolvimento sustentável é entendido como

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais (RELATÓRIO BRUNDTLAND, 1987 apud SANTOS et al., 2012, p. 57).

Nesse sentido, a noção de desenvolvimento é afetada pelas questões ambientais e o modelo de desenvolvimento sustentável defende uma relação equilibrada entre o homem e a natureza (SANTOS et al., 2012). Dessa forma, discute-se o desenvolvimento econômico, social e ambiental em uma escala local, visando atender às necessidades das populações em conformidade com diversas dimensões, principalmente a ambiental.

Entretanto, vale ressaltar que a substituição da definição de “ecodesenvolvimento” por “desenvolvimento sustentável”, conforme discute Favareto (2006), significou uma adequação de sentido ao debate que se firmava acerca do desenvolvimento. Para o autor,

Ao optar pela definição “desenvolvimento sustentável”, tal com expressa no Relatório Brundtland, escolhia-se uma conceituação que, em primeiro lugar, não sinalizava a necessidade de se instituir um outro padrão, um outro estilo; em segundo lugar, esta opção era totalmente incompatível com a tentativa de resposta ao alerta levantado pela crítica ambiental apoiada no paradigma da escassez (FAVARETO, 2006, p. 47).

A consolidação da ideia de que o desenvolvimento não deveria ser vinculado somente ao crescimento econômico foi confirmada com a criação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a formulação do Índice de Desenvolvimento Humano. Segundo Veiga (2006, p. 18), desde que o PNUD lançou o IDH,

para evitar o uso exclusivo da opulência econômica como critério de aferição, ficou muito esquisito continuar a insistir na simples identificação do desenvolvimento com o crescimento. A publicação do primeiro “Relatório do Desenvolvimento Humano”, em 1990, teve o claro objetivo de encerrar uma ambiguidade que se arrastava desde o final da 2ª Guerra Mundial, quando a promoção do desenvolvimento passou a ser, ao lado da busca da paz, a própria razão de ser da Organização das Nações Unidas (ONU).

A incorporação do IDH como medida suplementar ao PIB, conforme nos aponta Kageyama (2004), sugere que o desenvolvimento humano considera o aumento da renda e da

riqueza, incluindo bens e valores que também fazem parte das aspirações das pessoas, os quais nem sempre são materiais. Siedenberg (2003) discute ainda que a criação do IDH integrou a concepção de desenvolvimento humano ao conceito de desenvolvimento e, é nesse sentido que Veiga (2006) afirma que

O crescimento da economia passara a ser entendido por muitos analistas como elemento de um processo maior, já que seus resultados não se traduzem automaticamente em benefícios. Percebera-se a importância de refletir sobre a natureza do desenvolvimento que se almejava. Ficara patente, enfim, que as políticas de desenvolvimento deveriam ser estruturadas por valores que não seriam apenas os da dinâmica econômica (p.32).

Tanto o aparecimento da noção de desenvolvimento sustentável quanto a criação do Índice de Desenvolvimento Humano demonstram as profundas modificações sofridas no debate sobre o desenvolvimento, principalmente a partir da década de 1990. De acordo com o Banco Mundial (2004), nessa época, a principal meta do desenvolvimento estava voltada à redução da pobreza⁴. Nesse momento, a “compreensão da pobreza foi ampliada, passando de um enfoque limitado na renda e no consumo para uma noção multidimensional de educação, saúde, participação social e política, segurança pessoal e liberdade, qualidade ambiental e assim por diante” (BANCO MUNDIAL, 2004, p.3).

1.1.1. Desenvolvimento: diferentes abordagens para um mesmo conceito

A partir das transformações no debate sobre o conceito de desenvolvimento, destaca-se a influência exercida por Amartya Sen, cujo nome se vincula à criação do IDH, na contribuição para o incremento da dimensão social ao desenvolvimento e para as alterações nos significados de redução da pobreza.

Sen, em sua obra *Desenvolvimento como liberdade* (2000), analisa o desenvolvimento de maneira a contrapô-lo à ideia de crescimento econômico e relacioná-lo à expansão das liberdades humanas. Para o autor, a liberdade é o principal fim e o principal meio do desenvolvimento e este “consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (p.10).

⁴ Vale ressaltar que a questão da pobreza não era algo novo em 1990, uma vez que já se fazia presente nas discussões de décadas anteriores, porém de maneira desarticulada e antagônica no que se refere ao crescimento econômico (BANCO MUNDIAL, 2004).

Sen (2000) afirma que

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade. [...] Às vezes a ausência de liberdades substantivas⁵ relaciona-se diretamente com a pobreza econômica [...] Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social [...] Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da sociedade (p.18).

Para Santos et al. (2012), a obra de Amartya Sen nos mostra que o desenvolvimento está relacionado às oportunidades de escolhas oferecidas a uma população, incluindo não apenas a garantia de direitos básicos, mas também as liberdades a eles associadas. Dessa forma, “só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das escolhas e das oportunidades do indivíduo” (SANTOS et al., 2012, p. 55).

Além de Sen, outros autores também discutiram a ideia do desenvolvimento como uma possibilidade, a partir da década de 1990. Dias (2011) aponta que,

Naquele momento a definição de desenvolvimento rompe parcialmente com seu viés evolucionista e adquire uma conotação mais *contingente*. Em outras palavras, o desenvolvimento passa a ser concebido como uma possibilidade ou uma oportunidade. Deixa de ser compreendido como uma tendência necessária e inevitável, que existe para cumprir fins preestabelecidos – por exemplo, a modernização ao molde dos países auto-intitulados desenvolvidos. Trata-se de uma mudança em que as concepções de desenvolvimento buscam se aproximar da vida cotidiana, “dos contextos sociais e históricos reais”, e passasse a considerar os indivíduos – mulheres e homens – em interação, vivendo suas vidas cotidianamente e agindo em sociedade para realizar seus potenciais (p. 10).

Em suas formulações sobre o assunto, Sachs (2008) defende que,

O desenvolvimento pretende habilitar cada ser humano a manifestar potencialidades, talentos e imaginação, na procura da auto-realização e da felicidade, mediante empreendimentos individuais e coletivos, numa combinação de trabalho autônomo e heterônomo e de tempo dedicado a atividades não produtivas (p. 35).

Em referência às diversas abordagens do conceito de desenvolvimento, surge ainda a ideia de desenvolvimento como uma ilusão, difundida por Giovanni Arrighi (1997). De acordo essa ideia, há uma possibilidade de mobilidade entre o “núcleo orgânico” (países ricos), a semiperiferia (países “emergentes”) e a periferia (países pobres). Porém, essa mobilidade, seja ela ascendente ou descendente, é pouco provável que se realize de fato, uma

⁵ Segundo Sen, as liberdades substantivas são aquelas realmente desfrutadas pelos indivíduos, proporcionadas através da relação entre os funcionamentos e as capacidades destes. Assim, os indivíduos possuem possibilidades de concretizar seus objetivos.

vez que a economia capitalista mundial estabelece uma rígida hierarquia entre os grupos de países.

Segundo Arrighi (1997), o desenvolvimento é considerado uma ilusão, devido ao fato de que “as oportunidades de avanço econômico, tal como se apresentam serialmente para um Estado de cada vez, não constituem oportunidades equivalentes de avanço econômico para todos os Estados” (p. 217). Para que o desenvolvimento possa se perpetuar, é preciso que exista o subdesenvolvimento, uma vez que o “núcleo orgânico” necessita da periferia e da semiperiferia para se consolidar como hegemônico. No entanto, os países da periferia e da semiperiferia esperam se integrar aos países do “núcleo orgânico”, embora a hierarquia capitalista e a finitude dos recursos naturais não permita essa integração.

Paralela à ideia de desenvolvimento como uma ilusão, aparece também a ideia de desenvolvimento como um mito, defendida por Celso Furtado (1974). Para o autor, a intensa relação entre o desenvolvimento e o crescimento econômico considera a base econômica em detrimento das bases culturais e ambientais da sociedade. O mito do desenvolvimento se baseia na noção de que o desenvolvimento pode ser universalizado. Dessa forma, com a exploração dos recursos naturais, seria impossível os países menos desenvolvidos alcançarem os mais desenvolvidos, sem que o sistema econômico mundial entrasse em colapso.

Diante das inúmeras formulações teóricas a respeito do desenvolvimento, Favareto (2006) aponta que a crítica ao conceito levou desde a uma enorme polissemia à diversas tentativas de reconceituação do mesmo. Embora as abordagens apresentadas aqui possuam diferentes enfoques, a crítica ao desenvolvimento atrelado ao crescimento econômico aparece como um ponto semelhante entre elas.

Conforme nos aponta Montenegro Gómez (2006), a crise do modelo de desenvolvimento vinculado ao crescimento econômico propiciou maior importância às análises que consideram diferentes escalas geográficas, principalmente dando ênfase ao local, uma vez que houve a necessidade de atentar-se às diversidades territoriais como forma de adotar estratégias de desenvolvimento mais eficazes.

A valorização das especificidades, somada à descentralização do poder do Estado deu força à concepção de desenvolvimento local nas diversas esferas da sociedade como resposta à maior importância dada aos territórios. Montenegro Gómez (2002) destaca que o desenvolvimento local apresenta suas principais divisas na “melhora da qualidade de vida, diversificação produtiva e participação” (p.4), adaptando-se às novas concepções de desenvolvimento, tendo, dessa vez, o território como seu principal aglutinador.

Sachs (2008) destaca a importância do planejamento territorial em diferentes escalas, de forma a reunir grupos de identidades e interesses comuns e, ao criar espaços para o exercício da democracia, promover o desenvolvimento local de acordo com as aspirações da própria população.

Ainda discutindo o desenvolvimento local, Buarque (1999) afirma que

o desenvolvimento local é um *processo endógeno* registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o *dinamismo econômico* e a *melhoria da qualidade de vida* da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da *mobilização das energias* da sociedade, explorando as suas *capacidades e potencialidades* específicas. Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais (BUARQUE, 1999 apud RODRIGUES et al., 2006, p. 3).

De acordo com Verde (2004, p.5), “o enfoque territorial permite pensar o desenvolvimento para além dos centros urbanos” e promover o desenvolvimento no território deve contemplar o particular e as realidades locais.

Nesse sentido, acabamos de discutir algumas visões sobre desenvolvimento, trabalhadas por autores diversos, e entendemos que uma visão mais contingencial, que se volta a uma noção de desenvolvimento local, abre chances para se pensar numa relação entre reconhecimento e redistribuição, que veremos a seguir. Quanto a isso, é válido recuperar Kageyama (2004), a qual afirma que o conceito de desenvolvimento é “complexo e só pode ser definido por meio de simplificações, que incluem “decomposição” de alguns de seus aspectos e “aproximação” por algumas formas de medidas” (p.380). Nesse sentido, entendemos que o desenvolvimento não pode ser estudado em diferentes âmbitos sem, contudo, correlacioná-los. Veiga (2000 apud KAGEYAMA, 2004, p. 380) propõe um estudo do “lado rural do desenvolvimento” e é nessa concepção que, a seguir, abordaremos o conceito de desenvolvimento rural, a fim de vislumbrar uma melhor compreensão acerca do espaço no qual se insere o tema do presente trabalho.

1.2. Desenvolvimento rural

Nesse tópico, abordaremos as visões de desenvolvimento rural inspirado pelas discussões anteriores sobre o desenvolvimento. O debate sobre o desenvolvimento rural se faz necessário uma vez que nosso tema principal se refere à compreensão das políticas públicas

voltadas para o meio rural. Pretendemos discutir, ainda nesse tópico, as transformações ocorridas no meio rural ao longo do último século. Compreender o espaço de estudo é de fundamental importância para o entendimento de como se dá a relação entre reconhecimento e redistribuição nesse contexto.

As discussões acerca do conceito de desenvolvimento apresentadas anteriormente – que vão desde sua estreita relação com o crescimento econômico até a incorporação de ideais mais humanistas – nos permitem compreender as características das propostas desenvolvimentistas que chegaram ao meio rural. Uma visão simplista de desenvolvimento, baseada em modelos pré-estabelecidos, repassa a ideia de que o meio rural apresenta desvantagens em relação ao urbano. Ao compreender o desenvolvimento como algo que vai além do crescimento econômico, temos o meio rural entendido como um espaço de especificidades e potencialidades.

Montenegro Gómez (2006) aponta duas concepções antagônicas a respeito do meio rural: a primeira concepção se refere a um rural do atraso, utilizando o meio urbano como ponto de comparação e o modelo de desenvolvimento baseado no consumismo e acumulação de riquezas; a outra, se refere a um rural de possibilidades, onde não há um padrão ou modelo a ser seguido e aspectos como a participação e a confiança podem transformá-lo em um espaço produtivo e rentável. Entretanto, o autor afirma que ambas as concepções se baseiam na ideia de que o “meio rural precisa adotar uma política de desenvolvimento que o insira mais profundamente na dinâmica mercantil” (p.33).

Em sua obra *A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas*, de 2004, Schneider procura sintetizar ideias de alguns dos principais autores que discutem sobre o desenvolvimento rural. Entre os estudiosos destacados pelo autor, vale destacar o inglês Frank Ellis, o qual discute “as estratégias de sobrevivência familiares e a diversificação dos modos de vida rurais” (SCHNEIDER, 2004, p.94) e para quem o desenvolvimento rural visa reduzir a pobreza e estimular um processo de participação, no qual os próprios habitantes rurais podem definir e controlar suas prioridades de mudança.

Em relação aos autores brasileiros, Schneider (2004) destaca dois nomes principais no debate sobre o desenvolvimento rural. O primeiro autor é José Eli da Veiga, já citado nas discussões sobre desenvolvimento, o qual enfoca as dimensões ambientais e territoriais do desenvolvimento rural e para quem este conceito estaria ligado principalmente “à valorização e fortalecimento da agricultura familiar, à diversificação das economias dos territórios, ao estímulo ao empreendedorismo local e à formação de arranjos institucionais locais, fruto do impulso do Estado” (SCHNEIDER, 2004, p.97 apud MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p. 98).

O segundo autor brasileiro citado por Schneider (2004) é Zander Navarro, para o qual o desenvolvimento rural “restringe-se ao seu uso prático e normativo, com a finalidade de caracterizar estratégias e ações do Estado que visam alterar e/ou melhorar as condições de vida no meio rural” (SCHNEIDER, 2004, p. 98).

De acordo com Navarro (2001), são múltiplas as definições de desenvolvimento rural, entretanto, todas apresentam a melhoria de vida das populações rurais como objetivo final desse desenvolvimento. As diferenças, portanto, surgem nas estratégias escolhidas, na definição das prioridades e nos enfoques metodológicos. As definições, no entanto, podem sofrer transformações ao longo do tempo ao serem influenciadas pelas novas conjunturas e condicionantes do desenvolvimento em uma abordagem mais geral.

O conceito de desenvolvimento rural, embora amplamente discutido, apresenta, segundo Schneider (2004), uma definição complexa e multifacetada, a qual pode ser abordada através de perspectivas diversas. Entretanto, o autor define desenvolvimento rural como

um processo que resulta de ações articuladas, que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais. Dadas as especificidades e particularidades do espaço rural determinadas pelos condicionantes sociais, econômicos, edafoclimáticos e tecnológicos, o desenvolvimento rural refere-se a um processo evolutivo, interativo e hierárquico quanto aos seus resultados, manifestando-se nos termos dessa complexidade e diversidade no plano territorial (SCHNEIDER, 2004, p. 98-99).

No Brasil, o conceito de desenvolvimento (e desenvolvimento rural) seguiu a mesma trajetória dos países de seu grupo, os denominados subdesenvolvidos, apresentando as características do progresso baseado nas sociedades europeias. Sendo assim, verifica-se que, durante muito tempo, o espaço rural brasileiro abrigou a maior parte da população e a economia baseava-se, principalmente, nos recursos fornecidos pela agricultura. Com o advento da indústria, marcado pela Revolução Industrial, as atividades ligadas a esse setor, predominantemente urbano, atraíram boa parte da população para as cidades, consideradas sinônimos da modernidade (MONTENEGRO GÓMEZ, 2002).

Após a Segunda Guerra Mundial, a agricultura brasileira se encontrava baseada em cinco funções principais: liberar mão-de-obra para a indústria, gerar ofertas adequadas de alimentos, suprir matérias-primas para as indústrias, elevar as exportações agrícolas e transferir renda real para o setor urbano (DELGADO, 2001). Nesse sentido, o papel da agricultura no desenvolvimento econômico do país estava claramente definido e, uma vez cumpridas essas funções, não haveria nenhum risco de crise no setor agropecuário.

A partir da década de 1960, o modelo de substituição de importações sofreu importantes transformações com a modernização do setor agrário. A implantação de um setor industrial voltado para a produção de equipamentos e insumos no país deu início ao processo de modernização da agricultura brasileira. É, nesse sentido, que Montenegro Gómez (2006) afirma que “a proposta para desenvolver o meio rural se orienta por um modelo urbano-industrial, reconvertendo o rural num prolongado esparso das aglomerações urbanas” (p.33).

Teixeira (2005) aponta que, durante o regime militar, as mudanças ocorridas na agricultura nacional foram lentas, porém significativas, com maior investimento em mecanização e insumos. Isso ocorreu devido à necessidade de modernizar o campo frente à modernização do país. Nesse momento, para o autor,

No entanto, o referido desenvolvimento se dá principalmente via capital internacional, com uma crescente participação das empresas multinacionais, com interesses em manter o setor rural cada vez mais subordinado aos recursos por elas produzidos. Argumentavam que o arcaico setor rural seria um entrave para o desenvolvimento econômico, não conseguindo responder à demanda do setor urbano-industrial (p. 26).

O argumento para essa questão, segundo o autor, era que a exportação não aumentava satisfatoriamente e os alimentos não eram produzidos em quantidades suficientes para atender a demanda urbana. O aumento da população urbana passou a exigir ainda mais do setor agropecuário e a modernização desse se fez como resposta às maiores demandas por alimentos e matérias-primas. Delgado (2001) afirma que, assim, “as ‘funções de transferências de recursos’ e renda do setor agrícola para o setor industrial já não mais se adequavam às novas necessidades da acumulação de capital” (p.12), ou seja, as “funções” da agricultura não estavam sendo cumpridas de maneira a contribuir para o desenvolvimento econômico do país.

É nesse sentido que Mielitz Netto, Melo e Maia (2010) apontam que, em meio ao debate sobre o desenvolvimento econômico e o modelo de industrialização adotado no Brasil, a motivação para as discussões acerca da questão agrária acontecia à medida em que se interrogava se “a agricultura poderia contribuir ou atrapalhar a industrialização do país” (p.18). Logo, objetivando a modernização da agricultura nacional, as prioridades políticas se direcionaram ao desenvolvimento, em detrimento da questão fundiária. Os autores ressaltam, portanto, que, à época, o desenvolvimentismo era uma febre no debate econômico, o que “conduzia o foco das questões para a industrialização e o mercado internacional como saídas para o *status* de subdesenvolvido ou de terceiro mundo” (p. 18).

Assim, a partir da década de 1970, a agricultura brasileira sofreu transformações importantes. Gonçalves Neto (1997), afirma que

A década de 70 assistirá a uma profunda mudança no conteúdo do debate. Impulsionada por uma política de créditos facilitados, que se inicia na segunda metade dos anos 60, pelo desenvolvimento urbano-industrial daquele momento, que se convencionou chamar de “milagre brasileiro”, a agricultura brasileira não apenas respondeu às demandas da economia, como foi profundamente alterada em sua base produtiva. O maciço crescimento do uso da tecnologia mecânica, de defensivos e adubos, a presença da assistência técnica, o monumental êxodo rural, permitem dizer que o Brasil mudou e o campo também (GONÇALVES NETO, 1997, p. 78 apud TEIXEIRA, 2005, p. 27).

A partir desse período, às “funções” da agricultura foram incorporadas as questões do aprofundamento da relação com a indústria e de ambas com o setor externo, devido aos novos meios de produção utilizados pela agricultura, caracterizados por insumos e máquinas industriais, além da integração entre as matérias-primas e vários ramos da indústria (DELGADO, 2001).

A política econômica vigente nesse período, a qual buscava a modernização da agricultura brasileira, baseava-se na adoção de pacotes tecnológicos da Revolução Verde⁶ e no incentivo ao crédito rural. Teixeira (2005) chama a atenção para uma maior atuação do Estado no campo brasileiro, a partir, principalmente de 1970. Dessa forma,

O planejamento direcionado ao setor rural passou a determinar os rumos da produção. Nesse contexto, o Estado procurou instaurar seu projeto modernizador com o objetivo de atrelar o setor agrário ao processo de desenvolvimento econômico, facilitando o crédito rural, criando institutos de pesquisas e assistência técnica, almejando incentivar a utilização de técnicas e insumos modernos. Era preciso viabilizar o chamado complexo agroindustrial instituído no país (TEIXEIRA, 2005, p. 30).

Ainda sobre a modernização da agricultura brasileira, Delgado (2001) afirma que

O caráter heterogêneo da agricultura brasileira - do ponto de vista técnico, social e regional - foi preservado e até mesmo aprofundado nesse processo de modernização. Em certo sentido, pode-se visualizar nele um pacto agrário modernizante e conservador, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande prioridade territorial e ao capital comercial (p. 14-15).

⁶ A expressão Revolução Verde foi criada em 1966 para designar um processo de modernização da agricultura desencadeado desde a década de 1940. O programa objetivava o aumento da produção agrícola através do aumento de pesquisas em sementes e da mecanização agrícola.

Navarro (2001) destaca que, diante do processo de modernização da agricultura, as famílias rurais foram integradas a novas formas de racionalidade produtiva e o meio rural passou a ser subordinado a novos interesses, essencialmente urbanos. Logo, o autor aponta que as mudanças ocorridas na agricultura significariam a melhoria dos padrões de vida das populações rurais, vinculada ao aumento da produtividade e, assim, o país alcançaria seu “desenvolvimento rural”.

Nesse sentido, o autor afirma que, nos anos 70, o desenvolvimento rural se apresentava ligado à modernização da agricultura, uma vez que seu objetivo era promover mudanças em determinado ambiente rural com vistas à intensificação de tecnologia e aumento da produtividade. Ao longo do tempo, diante das atuais conjunturas da economia do país, o conceito de desenvolvimento rural adquiriu novas conotações, inclusive a vinculação ao desenvolvimento sustentável, amplamente difundido nos anos de 1980, como já citado nas discussões anteriores sobre o conceito de desenvolvimento.

O documento denominado Agenda 21, divulgado após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), destaca os objetivos do desenvolvimento rural sustentável. De acordo com a Agenda 21,

O principal objetivo do desenvolvimento rural e agrícola sustentável é aumentar a produção de alimentos de forma sustentável e incrementar a segurança alimentar. Isso envolverá iniciativas na área da educação, o uso de incentivos econômicos e o desenvolvimento de tecnologias novas e apropriadas, dessa forma assegurando uma oferta estável de alimentos nutricionalmente adequados, o acesso a essas ofertas por parte dos grupos vulneráveis, paralelamente à produção para os mercados; emprego e geração de renda para reduzir a pobreza; e o manejo dos recursos naturais juntamente com a proteção do meio ambiente (AGENDA 21, 1995, p. 175).

Em suma, podemos notar que o desenvolvimento rural sofreu grandes mudanças ao longo das décadas de 1980 e 1990. É nesse sentido que Navarro (2001) afirma que, após a segunda grande guerra, havia uma *possibilidade de desenvolvimento* e, em 1990, devido às transformações econômicas e sociais da época, o que se via era uma *impossibilidade do desenvolvimento*.

Como mudanças significativas no cenário nacional e que resultaram em transformações nas concepções do desenvolvimento rural, podemos destacar: a “década perdida”, que resultou no aumento significativo da inflação, no baixo crescimento da economia do país e na crescente insatisfação popular; as mudanças da sociedade civil, a qual, nesse momento pós-ditadura, se articulava em torno de questões de interesse nacional; a incorporação ao debate da questão da sustentabilidade, exemplificada pela ECO-92, realizada

no Rio de Janeiro, em 1992; a difusão das discussões acerca da agricultura familiar; e a maior influência do Estado no meio rural, através de políticas públicas voltadas à agricultura familiar e à reforma agrária (SCHNEIDER, 2010).

Em relação à agricultura familiar, faz-se necessário ressaltar que

[...] tanto a agricultura familiar como os agricultores que hoje são assim denominados sempre existiram, e não se trata de uma novidade. Mas é mister reconhecer que foi na primeira metade da década de 1990 que esta noção se firmou como uma categoria política, sendo em seguida assimilada por estudiosos e por formuladores de políticas, o que lhe confere atualmente uma extraordinária legitimidade a tal ponto de se constituir como referência em oposição a outras noções igualmente poderosas, como a de agronegócio, por exemplo (SCHNEIDER, 2010, p. 515).

Ao citar José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, Schneider (2006) discute a valorização da agricultura familiar e o reconhecimento de seu potencial dinamizador de economias locais. Os agricultores familiares são colocados como responsáveis pela “diversificação social e produtiva dos territórios rurais em que vivem” (p. 7) e esta ideia permite que discussões sobre as dinâmicas territoriais sejam incorporadas à noção de desenvolvimento rural, influenciando o debate sobre o desenvolvimento territorial no Brasil.

Ainda de acordo as formulações de Schneider (2004), as discussões sobre o papel da agricultura e do espaço rural vão sendo modificadas à medida que o desenvolvimento territorial se fortalece. Para o autor, “a abordagem territorial promoveu a superação do enfoque setorial das atividades econômicas (agricultura, indústria, comércio, serviços etc.) e suplantou a dicotomia espacial entre o rural *versus* urbano ou o campo *versus* cidade” (p. 104).

Em relação à abordagem territorial do desenvolvimento rural, Veiga (2002) aponta que, nos anos 1990, há o amadurecimento de dois projetos rurais para o Brasil. O primeiro projeto visa a maximização da competitividade do *agribusiness*, diminuindo os custos de produção e a utilização de mão-de-obra. O segundo, porém, pretende diversificar economias locais, inclusive dentro da própria agropecuária, visando diminuir a especialização no setor primário da economia e valorizar as famílias rurais que vem se tornando pluriativas⁷ em resposta ao aumento da produtividade do trabalho agropecuário. Segundo o autor,

⁷A pluriatividade se refere segundo Schneider (2003, p.100) a “situações sociais em que os indivíduos que compõem uma família com domicílio rural passam a se dedicar ao exercício de um conjunto variado de atividades econômicas e produtivas, não necessariamente ligadas à agricultura ou ao cultivo da terra, e cada vez menos executada dentro da unidade de produção”.

Ao mesmo tempo em que amortece a queda da população ativa no segmento primário, a pluriatividade favorece a industrialização difusa e a descentralização de serviços sociais, de serviços para empresas, e vários tipos de serviços pessoais. Como consequência, há intensa absorção local da sobra de braços, o que alivia outros mercados de trabalho, e permite que o país acelere a adoção de inovações tecnológicas sem temor de desemprego explosivo (VEIGA, 2002, p. 4).

Diante disso, vale ressaltar a diferença, apontada por Veiga (2001), entre economia agrícola e economia rural. O autor destaca que é imprescindível reconhecer e diferenciar atividades do setor secundário e terciário no meio rural, desvinculando-o das atividades agrícolas. Para ele,

Enquanto prevalecer essa dupla trapalhada – que combina o mito de um Brasil hiperurbanizado com a ignorância sobre o peso dos serviços e da indústria na economia rural – continuarão muito precárias todas as tentativas de formular uma nova agenda de desenvolvimento para o país (VEIGA, 2001, p.102).

O autor defende que, através da pluriatividade, o meio rural brasileiro apresenta força no que se refere à absorção da força de trabalho. A relação entre agricultura familiar e atividades dos setores secundário e terciário oferecem oportunidades de geração de renda, o que, segundo Veiga (2001), contribui para o desenvolvimento do meio rural. Como uma possível solução para que o Brasil rural alcance seu eixo de desenvolvimento⁸, Veiga (2001) sugere a promoção da diversidade biológica como forma de dinamizar as regiões rurais e favorecer seu crescimento econômico⁹.

Schneider (2006) reafirma a importância da pluriatividade para o meio rural. Segundo ele,

A pluriatividade poderá ter um papel importante na promoção do desenvolvimento rural sustentável na medida em que apresentar-se como alternativa a alguns dos principais problemas que afetam as populações rurais tais como a geração de emprego, a melhoria da renda, a redução da vulnerabilidade social e produtiva, o êxodo dos mais jovens, da gestão interna das unidades familiares, entre outros. Deste modo, o papel estratégico da pluriatividade no processo de desenvolvimento rural está em contribuir para geração de mecanismos de inclusão social, redução da pobreza e combate às desigualdades (p. 9).

Diante do exposto, procuramos refletir acerca do processo de transformação do meio rural brasileiro a fim de compreender as atuais conformações desse espaço no território nacional. Além disso, as discussões sobre o desenvolvimento rural permitem relacioná-lo às

⁸ Em referência ao título do artigo “*O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento*” (Veiga, 2001). Ver referências.

⁹ Para tanto, vai ser necessário mobilizar pesquisas de fronteira no âmbito das biociências. Sem isso não se poderá explorar aquilo que Ignacy Sachs chama de “paradigma do B ao cubo: bio-bio-bio”, no qual o primeiro é a biodiversidade, o segundo a biomassa e o terceiro as biotecnologias (VEIGA, 2001, p. 110).

políticas públicas voltadas aos territórios rurais, uma vez que o presente trabalho pretende discutir o tipo de desenvolvimento almejado por essas políticas, tanto no seu processo de criação quanto de implementação de suas ações. Abordaremos, a seguir, as políticas públicas de desenvolvimento rural e sua relação com a agricultura familiar.

1.3. Políticas públicas de desenvolvimento rural

Após discutir diferentes abordagens sobre o conceito de desenvolvimento e desenvolvimento rural, nos propomos a discutir questões relacionadas às políticas públicas de desenvolvimento rural, entendendo que estas passaram de uma visão de agricultura patronal¹⁰, voltada à lógica da modernização, a uma ideia que pudesse romper com essa visão, dando acesso a outros grupos que existem e que constituem suas vidas no meio rural. A tentativa de rompimento histórico com uma tradição do Estado de se aproximar do rural se dá a partir da noção de agricultura familiar, como discutiremos a seguir. Nosso esforço posterior se dará em torno da compreensão da relação entre a noção de agricultura familiar e o reconhecimento e a redistribuição, como promessa de desenvolvimento no campo.

Mesmo que, durante muito tempo, sob uma visão de desenvolvimento capitalista e modernizadora, a agricultura tenha sido colocada numa visão de subdesenvolvimento, as justificativas para a implantação de políticas públicas direcionadas ao setor agrícola encontram-se na singularidade do próprio setor, o qual, nas palavras de Mielitz Netto, Melo e Maia (2010, p. 56),

é sujeito a eventos fora do controle gerencial do gestor da unidade produtiva, tais como variações no clima, incidência de doenças e o comportamento dos preços nos mercados, entre outros. Nesse sentido, busca-se diminuir as incertezas e melhorar a alocação dos recursos recorrendo ao uso de instrumentos de política específicos para questões agrícolas. As motivações iniciais para a ação do Estado no setor rural são, portanto, razões econômicas.

Uma das ações governamentais definidas para o setor agrícola é fundamentada na visão que os gestores públicos têm do papel da agricultura na economia e da importância social desse setor. Além de melhorar a alocação dos recursos e equilibrar as flutuações de preços e rendas, a garantia de segurança alimentar e a organização do espaço rural fundamentam tais definições. Privilegiar um ou outro desses fatores depende da relação de força política dos grupos de interesses e da escolha da sociedade que se quer ter.

De acordo com as formulações dos autores, o principal objetivo das políticas agrícolas brasileiras foi, até a década de 1960, a modernização da agricultura. A partir desse

¹⁰ A expressão agricultura patronal se refere aos grandes empreendimentos agropecuários destinados à produção em larga escala.

momento, o foco dessas políticas passou para o estímulo à empresa rural e, posteriormente, os subsídios e o maior acesso ao crédito possibilitaram a compra de máquinas e equipamentos para a agricultura. Na década de 1980, as políticas foram direcionadas para aumentar as exportações visando o pagamento da dívida externa do país.

A modernização da agricultura, porém, aconteceu de maneira desigual no setor agrícola brasileiro. Grande parcela dos agricultores brasileiros foi atingida apenas pelos efeitos negativos dessa modernização, tendo de enfrentar, entre outras consequências, a concorrência de outros mercados (MIELITZ NETTO; MELO; MAIA, 2010). Assim,

A modernização traz em si a noção de crescimento e de especialização da produção, representando uma perda de autonomia do agricultor, na medida em que este se conecta com fornecedores de insumos para a produção, bem como com processadores e distribuidores de seus produtos finais, o que limita a capacidade de decisão deste agricultor, que tem o processo decisório norteado muito mais pela indústria do que pela empresa agrícola em si mesma (MIELITZ NETTO; MELO; MAIA, 2010, p. 35).

Os autores afirmam ainda que o modelo capitalista adotado pela modernização da agricultura brasileira, no qual o consumo, a concorrência, a exploração dos recursos naturais e a concentração de capital são considerados fundamentais, aumentou ainda mais a dependência da agricultura para com o setor industrial, levando à marginalização de uma grande massa de pequenos agricultores (MIELITZ NETTO; MELO; MAIA, 2010). Dessa forma,

A agricultura tradicional praticada por famílias é forçada a ceder espaço físico para a agricultura modernizada, com culturas destinadas à exportação ou às indústrias de alimentos, que começa a alcançar os mercados dos centros urbanos. Mais que os espaços físicos, a agricultura familiar perde processos e práticas tradicionais de produção que muitas vezes se davam em consonância com o meio ambiente (p. 37).

É nesse sentido que Fialho e Waquil (2008) apontam que as políticas públicas para a agricultura formuladas até meados de 1990, estavam voltadas ao setor patronal, restringindo o acesso aos recursos aos agricultores com pequena produção. A grande dependência externa que o Brasil, assim como os demais países subdesenvolvidos, apresentou (e ainda apresenta) reflete a influência das organizações internacionais nas políticas públicas e nos programas de desenvolvimento do país, vinculando-os a aspectos estritamente econômicos.

Montenegro Gómez (2006) ressalta que, na década de 1990, a política agrária brasileira foi reformulada no sentido de se promover uma política de desenvolvimento rural no país. Nesse sentido, o processo de construção da categoria agricultura familiar pode ser entendido como uma iniciativa que visa produzir conhecimento sobre o produtor rural,

possibilitando seu controle pelas instituições detentoras do poder, e promover um desenvolvimento rural capaz de estender as relações capitalistas no campo brasileiro. Dessa forma, a “política de desenvolvimento rural”, objetivava

[...] promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais — que compreendem pequenos e médios centros urbanos —, usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas (MDA, 1999, p. 2 apud MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p. 70).

Com as promessas de mudanças em relação à noção de desenvolvimento, principalmente a partir de 1990, as políticas públicas de desenvolvimento adquiriram conotações de cunho mais social, embora o desenvolvimento econômico ainda tenha prevalecido como principal objetivo. É interessante destacar, entretanto, que as mudanças ocorridas nessas políticas são reflexos do reposicionamento da agricultura familiar, somado, principalmente, ao consentimento do setor patronal de países desenvolvidos, uma vez reconhecidos os grandes problemas urbanos relacionados ao êxodo rural e à migração internacional. Ou seja, a preocupação com o social está mais relacionada a problemas nos países desenvolvidos, defendendo interesses próprios, do que ao reconhecimento da necessidade de promover o desenvolvimento nos países mais pobres (FIALHO e WAQUIL, 2008).

De acordo com Mielitz Netto, Melo e Maia (2010), a partir dessa época, o Estado passa a dar maior atenção à organização agrária, redefinindo prioridades para promover o desenvolvimento e equilibrar os conflitos de interesses dos diversos grupos da sociedade. Assim, as políticas públicas desenvolvidas em diversos setores¹¹, ao mesmo tempo que “revelam a sinergia existente entre os grupos de interesses e o próprio Estado, revelam os conflitos e as negociações existentes, comprovando que raramente uma ação governamental é aplaudida por todos os grupos que compõem a sociedade” (p. 55).

Dessa forma, Montenegro Gómez (2006) aponta que

¹¹ Em relação às políticas relacionadas ao setor agrário, Mielitz Netto, Melo e Maia (2010) afirmam que as ações dessas políticas “deixam claro que a opção era pelo agrícola, pela expansão da produtividade, pelas ideias da Revolução Verde; e o peso da composição das exportações agrícolas na balança comercial brasileira direcionou as ações no sentido de buscar a modernização para a questão agrícola” (p. 55).

A política pública de desenvolvimento rural, no Brasil, a partir da segunda metade dos anos 1990, ganha uma abordagem explicitamente territorial com as referências ao desenvolvimento local. Busca-se incorporar às novas políticas de desenvolvimento aquelas especificidades que cada território apresenta, suas potencialidades e carências específicas e suas relações peculiares. Com isso, o desenvolvimento rural se reestrutura e se revitaliza, na tentativa de superar os entraves criados pelas políticas de tipo setorial (p.59).

A ideia do autor é confirmada com as formulações da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR), elaborada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), o qual aponta que

A abordagem territorial surge, de um lado, a partir das críticas aos efeitos das políticas neoliberais, num contexto marcado pela profunda retração da capacidade de intervenção do Estado como agente indutor das dinâmicas de desenvolvimento e, de outro lado, das críticas ao viés setorial e à fragmentação das políticas públicas, enquanto instrumentos indutores do desenvolvimento. A construção dessa nova abordagem visa a suprir essas lacunas, tornando disponível um referencial capaz de planejar e intervir no tecido social, a partir da articulação de ações nas diferentes escalas (comunitária, municipal, territorial, estadual, regional e nacional) (CONDRAF, 2010, p. 19).

De acordo com o documento que descreve a PDBR, essa política se apresenta como um divisor de águas em relação à concepção que considera o rural apenas em sua dimensão agrícola e concebido como “resíduo do urbano”. Nesse sentido, a nova política de desenvolvimento rural procura abordar os três atributos básicos do meio rural: “espaço de produção, espaço de relação com a natureza e espaço de (re)produção de modos de vida diferenciados” (CONDRAF, 2010, p.8). Assim,

As bases desse novo projeto estão assentadas: a) na manutenção das populações nas áreas rurais com condições dignas de vida; b) na valorização da produção familiar diversificada voltada prioritariamente para o abastecimento do mercado interno e para a segurança alimentar e nutricional; c) na dinamização das economias territoriais com base numa integração horizontalizada das diferentes atividades econômicas desenvolvidas nos municípios de bases rurais; d) no incentivo às formas familiares e associativistas de produção; e) no manejo e uso sustentável dos recursos naturais; f) na democratização da propriedade da terra; g) numa matriz energética menos dependente dos combustíveis fósseis; h) no uso de tecnologias que respeitem as condições ecológicas e ampliem a autonomia dos sujeitos sociais protagonistas desse modelo de desenvolvimento rural; i) no protagonismo político de uma diversidade de atores sociais, com suas formas legítimas de organização e de representação de seus interesses coletivos; j) no resgate das formas tradicionais de manifestação e produção cultural (CONDRAF, 2010, p. 12-13).

Montenegro Gómez (2002) afirma que as políticas, a partir de 1990, vêm considerando a agricultura familiar como o público alvo para a modernização do meio rural, através de medidas diversificadoras da produção e incorporando-os à lógica de reprodução do

capital. Logo, de acordo com Schneider (2006), nessa época, há uma maior legitimação em torno da agricultura familiar e, diante do reconhecimento da pluriatividade desses agricultores, foram criadas condições políticas e institucionais favoráveis para a difusão de debates sobre como as potencialidades da agricultura familiar poderiam contribuir para o desenvolvimento rural do país.

O autor justifica a importância de se considerar a pluriatividade nas políticas públicas que visem o desenvolvimento rural. Entre as justificativas elencadas, está a necessidade de combater e erradicar a pobreza no meio rural, a qual a pluriatividade pode contribuir para gerar oportunidades de trabalho e renda, a diversificação da produção e a geração de mecanismo que contribuam para manter a população no meio rural, principalmente a mais jovem (SCHNEIDER, 2006, p. 12-13).

O entendimento de que as atividades agrícolas e não agrícolas convivem, juntas, na intenção de consolidar o meio rural como um espaço de desenvolvimento socioeconômico amplo e consistente, permitiu que as políticas públicas direcionadas ao meio rural passem de um caráter apenas setorial para o territorial, no qual as especificidades e potencialidades do espaço sejam consideradas de modo a promover o desenvolvimento local (MONTENEGRO GÓMEZ, 2002).

Diante do exposto, a partir das mudanças apresentadas nas políticas públicas voltadas ao meio rural, principalmente conforme elencado pelo texto do CONDRAF acima reproduzido, o meio rural apresenta-se como um cenário propício não apenas para a produção agrícola, mas um cenário no qual há pessoas que precisam ser reconhecidas e sobre as quais se faz necessária uma política redistributiva. Isso nos permite entender que o discurso da política de desenvolvimento rural, a partir da década de 1990, vinculado à noção de agricultura familiar, parece afirmar que um processo de desenvolvimento rural não se desvincula de uma busca por reconhecimento e por redistribuição.

Nesse sentido, abordaremos a seguir a Teoria do Reconhecimento e a Teoria da Redistribuição, defendidas pelos autores Axel Honneth e Nancy Fraser, respectivamente, a fim de tentar, no capítulo 3 desse trabalho, correlacionar em que medida as noções de reconhecimento e de redistribuição são mobilizadas por uma política que busca a construção de um desenvolvimento rural no contexto brasileiro.

CAPÍTULO 2 – RECONHECIMENTO E REDISTRIBUIÇÃO

Após as discussões sobre os conceitos de desenvolvimento e desenvolvimento rural e sobre as políticas públicas destinadas ao meio rural, nos propomos, nesse capítulo, a discutir as teorias do reconhecimento e da redistribuição com vistas a entender como estas se relacionam ao PRONAF. Para tanto, partimos da teoria do reconhecimento, proposta por Axel Honneth, para a teoria da redistribuição, de Nancy Fraser.

De acordo com Mendonça (2009a), a palestra proferida por Charles Taylor, em 1990, e o lançamento da tese de livre docência de Axel Honneth, ambas alicerçadas pelas ideias hegelianas, difundiram a noção de reconhecimento no meio acadêmico da filosofia política. A partir daí, diversos autores se lançaram à discussão do tema e, em 1995, Nancy Fraser ingressa na discussão, confrontando a ideia de reconhecimento com a de redistribuição.

Mesmo não pretendendo aqui a descrição da teoria do reconhecimento proposta por Charles Taylor, é importante para os objetivos desse trabalho, ressaltar que, para esse autor, o reconhecimento envolve as *políticas universais* e as *políticas da diferença*. As políticas universais dão ênfase à igualdade, garantindo os mesmos direitos a todos os cidadãos, enquanto as políticas da diferença colocam a ênfase na identidade dos indivíduos (MENDONÇA, 2009b).

Honneth propõe uma teoria do reconhecimento semelhante às proposições de Taylor. Entretanto, conforme aponta Mendonça (2009a), Taylor estava preocupado com os processos de construção do *self*, “defendendo que os indivíduos dependem do reconhecimento intersubjetivo para se auto-realizarem” (p. 144); enquanto que Honneth destaca uma gramática moral que “rege os conflitos sociais, buscando ultrapassar a ideia de que tais lutas são simplesmente governadas pela razão instrumental e pelo desejo de autoconservação” (p. 145).

Para Ravagnani (2009a), Honneth constrói sua teoria do reconhecimento na intenção de retomar a Teoria Crítica. No entanto, se este

[concorda] com Habermas sobre a necessidade de se construir a Teoria Crítica em bases intersubjetivas e com marcados componentes universalistas, defende também, contrariamente a este, a tese de que a base da interação é o conflito, e sua gramática, a luta por reconhecimento (NOBRE, 2003, p. 17 apud RAVAGNANI, 2009a, p.40).

Ainda segundo Ravagnani (2009b), a obra *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*, de Honneth, publicada em 1992, insere o autor no contexto da

tradição dessa teoria crítica, uma vez que este livro traz o potencial teórico-conceitual do reconhecimento como um importante instrumento para a compreensão da realidade social. Honneth procura dar novo rumo à teoria crítica, destacando a importância da luta por reconhecimento nos processos de construção da identidade.

Diversas críticas foram realizadas em torno da noção de reconhecimento, proposta por Taylor e Honneth. Entre essas críticas, uma das mais desenvolvidas foi a formulada por Nancy Fraser. Ao discutir a justiça, a autora aponta que esta requer tanto redistribuição quanto reconhecimento, tendo essas noções, lógicas muito distintas. O pensamento dessa autora, conforme apontado, será abordado posteriormente.

Outra crítica direcionada às teorias do reconhecimento de Honneth e Taylor partiu de Patchen Markell. Para esse autor, o problema do reconhecimento é que sua busca remete a uma aspiração por soberania, que leva a uma autovalorização e a uma conseqüente subordinação de outros. Para contrapor o reconhecimento, o autor “propõe um enfoque centrado na ideia de *ação* e na compreensão de que os indivíduos não detêm o controle sobre suas identidades” (MENDONÇA, 2009a, p. 73).

Apesar das críticas a noção de reconhecimento é considerada de fundamental importância para o debate sobre as questões que afetam a sociedade contemporânea, tanto nos países centrais quanto nos periféricos (LUCAS e OBERTO, 2010). Dessa forma, consideramos sua eficácia no entendimento do processo de implantação e dos efeitos das políticas públicas sobre os indivíduos beneficiados por elas.

Mendonça (2009a) justifica a importância da teoria do reconhecimento, a qual, para o autor,

tem se firmado como um frutífero quadro conceitual para compreender as lutas sociais. Ela oferece uma matriz interpretativa atenta à dimensão moral dos conflitos sociais e capaz de perceber a complexidade de tais conflitos, em suas dimensões materiais, simbólicas e legais. A noção de reconhecimento traz a intersubjetividade para o cerne da justiça e destaca o caráter relacional e agonístico da construção da sociedade (MENDONÇA, 2009a, p. 143).

Nesse sentido, nos propomos a apresentar, na sequência, a teoria do reconhecimento proposta por Axel Honneth, a partir da análise de sua obra *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*, de tradução de Luiz Repa.

2.1. Luta por reconhecimento: o pensamento de Axel Honneth

Para a elaboração da teoria do reconhecimento, Honneth (2003) recorre às formulações de Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), sendo que a primeira parte da obra *Luta por reconhecimento* é dedicada a uma análise dos escritos desse autor. Devido à influência das ideias hegelianas sobre a teoria do reconhecimento, apresentaremos, a seguir, os primeiros apontamentos de Honneth sobre as ideias de Hegel, a fim de chegar ao momento em que este último relaciona o conflito ao reconhecimento, criando, assim, a concepção da *luta por reconhecimento*.

Honneth (2003) aponta que as mudanças que se seguiram do pensamento de Maquiavel e Hobbes à época em que Hegel retomava o modelo conceitual de uma luta social entre os homens, o fizeram reinterpretar o modelo hobbesiano e as abordagens de seu tempo no que se refere ao direito natural. Hegel considera que tanto a maneira “empírica” quanto a “formal” de tratar o direito natural, apresentam o mesmo erro: o “ser do singular” é tratado como “o primeiro e o supremo” (p.38).

Honneth aponta, ainda, que Hegel caracteriza como “empíricos” todos os enfoques do direito natural que definem a natureza humana de modo fictício ou antropológico, enquanto os enfoques “formais” partem de um conceito transcendental de razão prática. Ou seja, os enfoques do direito natural são considerados errôneos por considerarem os indivíduos isolados uns dos outros como uma base para a socialização humana. Para Hegel,

resulta daí a consequência de que, no direito natural moderno, uma “comunidade de homens” só pode ser pensada segundo o modelo abstrato dos “muitos associados”, isto é, uma concatenação de sujeitos individuais isolados, mas não segundo o modelo de uma unidade ética de todos (HONNETH, 2003, p.39-40).

Dessa forma, Hegel rejeita todos os modelos atomísticos do direito natural, pois pretende criar um estado de totalidade ética. O modelo ideal de sociedade pretendido por Hegel estaria longe de se concretizar, uma vez que os modelos atomísticos ainda se faziam presentes. Honneth afirma que era preciso que Hegel questionasse novas formas de constituição dos meios categoriais para a organização de uma sociedade pautada numa coesão ética de reconhecimento da liberdade individual de todos os cidadãos.

O primeiro passo, dado por Hegel, para a resolução dessa questão se encontra ilustrada na seguinte frase do autor, citada por Honneth (2003): “o povo [...] por natureza [é] anterior ao indivíduo; pois, se o indivíduo não é nada de autônomo isoladamente, então ele tem de estar, qual todas as partes, em uma unidade com o todo” (p.43). Ou seja, as teorias

filosóficas da sociedade deveriam partir, em primeira instância, dos vínculos éticos. Portanto, ao contrário das doutrinas sociais atomísticas, “deve ser aceito como uma espécie de base natural da socialização humana um estado que desde o início se caracteriza pela existência de formas elementares de convívio intersubjetivo” (p. 43).

O segundo passo consiste no modo como Hegel pode explicar a passagem de um estado de “eticidade natural” para uma forma de organização social, pautada na totalidade ética. Essa passagem se daria por um contrato social ou pelos efeitos civilizadores de uma razão prática, havendo uma superação da “natureza” do homem. Honneth, porém, afirma que

para Hegel já não resulta a necessidade de lançar mão dessas hipóteses externas, visto que ele já pressupôs a existência de obrigações intersubjetivas na qualidade de uma condição quase natural de todo processo de socialização humana; daí o processo a ser explicado não apresentar a gênese dos mecanismos de formação da comunidade em geral, mas sim a transformação e a ampliação de formas primeiras de comunidade social em relações mais abrangentes de interação social (HONNETH, 2003, p.44).

De qualquer maneira, a intenção hegeliana é entender de que forma “a natureza ética alcança seu verdadeiro direito”, mediante a uma liberação de universalizações e particularizações. A diferença levará a eticidade a uma unidade do universal e do particular. Hegel fala do “vir-a-ser da eticidade” que resultaria em uma convergência entre a socialização e a individuação e, conseqüentemente, numa forma de sociedade que “encontraria sua coesão orgânica no reconhecimento intersubjetivo da particularidade de todos os indivíduos” (p.45).

Segundo Honneth, apenas após os primeiros anos em Jena, Hegel reconsidera os pensamentos, acerca do reconhecimento, de Fichte, ao qual, anteriormente, apresentava críticas por considerá-lo um representante dos enfoques “formais” do direito natural. O reconhecimento, para Fichte, era considerado uma ação recíproca entre indivíduos. Hegel, no entanto, projeta o reconhecimento para dentro das formas comunicativas da vida, estabelecendo, através da relação entre os indivíduos, o reconhecimento da identidade individual. Segundo Ravagnani (2009a), a esfera social possibilita que os indivíduos se auto-reconheçam em suas capacidades e potencialidades, ao mesmo tempo em que reconhecem o outro em sua originalidade e singularidade.

Para Hegel, entretanto, esse reconhecimento da identidade, mediante a relação com o outro, pressupõe a existência de um conflito, uma vez que, ao conhecer mais sobre si e sobre o outro, o indivíduo é capacitado a apreender novas dimensões de sua própria identidade, impulsionando-o a lutar por novas formas de reconhecimento da sua individualidade.

A partir da constatação de que o desenvolvimento do reconhecimento se dá através de sucessivas relações de reconciliação e conflito ao mesmo tempo, Hegel interpreta a luta social:

se os sujeitos precisam abandonar e superar as relações éticas nas quais eles se encontram originariamente, visto que não vêm plenamente reconhecida sua identidade particular, então a luta que procede daí não pode ser um confronto pela pura autoconservação de seu ser físico; antes, o conflito prático que se acende entre os sujeitos é por origem um acontecimento ético, na medida em que objetiva o reconhecimento intersubjetivo das dimensões da individualidade humana. Ou seja, um contrato entre os homens não finda o estado precário de uma luta por sobrevivência de todos contra todos, mas, inversamente, a luta como um *medium* moral leva a uma etapa mais madura de relação ética (HONNETH, 2003, p. 48).

Nesse sentido, o conflito e o reconhecimento passam a se relacionar mutuamente e, a partir da busca constante pelo reconhecimento, Hegel apresenta três etapas do reconhecimento, ou conforme apontado por Ravagnani (2009a), apresenta diferentes esferas da vida social em que diferentes formas de reconhecimento geram os conflitos sociais. Nessas “etapas” do reconhecimento, o indivíduo é reconhecido de diferentes formas:

Na relação afetiva de reconhecimento da família, o indivíduo humano é reconhecido como ser carente concreto, na relação cognitivo-formal de reconhecimento do direito, como pessoa de direito abstrata, e finalmente, na relação de reconhecimento do Estado, esclarecida no plano emotivo, como universal concreto, isto é, como sujeito socializado em sua unicidade (HONNETH, 2003, p. 60).

Vale ressaltar, aqui, que Honneth aponta que Hegel somente precisou a sua teoria da luta por reconhecimento quando deixou de considerar as etapas de reconhecimento e conflito como “natureza” para entendê-las como “espírito” ou “consciência”. Ao considerar a consciência como um princípio estruturador da relação do homem com a sociedade e com o mundo natural, Hegel pode, assim, entender o modo de constituição do social como um processo de formação do espírito. Reconhecimento se refere então ao momento em que uma consciência se reconhece em outra consciência, ocasionando o conflito devido à violação recíproca das aspirações privadas dos sujeitos envolvidos.

Conforme já apontado, segundo Honneth, o modelo hegeliano se baseia na tese de que a formação do Eu prático está ligada à pressuposição do reconhecimento recíproco entre dois sujeitos: quando dois indivíduos se confrontam e veem sua autonomia, um em relação ao outro, eles se compreendem como sujeitos autônomos e individuados. Além disso, as formas de reconhecimento recíproco – precisadas por Hegel, basicamente, como o “amor”, o “direito” e a “eticidade” – distinguem-se, umas das outras, devido ao grau de autonomia possibilitado aos sujeitos.

Entretanto, Honneth não concorda com os rumos que as teorias hegelianas adquiriram quando foi assumido o modelo de filosofia da consciência. A crítica de Honneth demonstra que ele se mostra simpático ao projeto, mas crítico à sua realização. Ele, agora, “vai tentar nos mostrar como poderia ser construída a estrutura de uma teoria social coerente tendo por base a luta por reconhecimento” (RAVAGNANI, 2008, p.21).

Prosseguindo uma análise sobre a teoria do reconhecimento de Honneth, temos que, além de se basear nas ideias hegelianas, esse autor buscou elementos para sua teoria na psicologia social de George Herbert Mead (1863-1931), uma vez que essa teoria constitui uma ponte entre as ideias hegelianas e as que se pretendem construir, bem como os escritos do autor permitem traduzir a teoria da intersubjetividade de Hegel em uma linguagem teórica pós-metafísica. Segundo Honneth,

em nenhuma outra teoria, a idéia de que os sujeitos humanos devem sua identidade à experiência de um reconhecimento intersubjetivo foi desenvolvida de maneira tão consequente sob os pressupostos conceituais naturalistas como na psicologia social de George Herbert Mead; seus escritos contêm até hoje os meios mais apropriados para reconstruir as intuições da teoria da intersubjetividade do jovem Hegel num quadro teórico pós-metafísico. [...] Ela [a psicologia social de Mead] demonstra coincidências com a obra de juventude de Hegel até mesmo na parte essencial que nos interessa: ela também procura fazer da luta por reconhecimento o ponto referencial de uma construção teórica que deve explicar a evolução moral da sociedade (HONNETH, 2003, p.125).

Para Honneth, enquanto Hegel desenvolveu a teoria do reconhecimento até chegar a um modelo de conflito idealista, a psicologia social de Mead teria dado uma inflexão “materialista” a essa teoria. Incluindo os fundamentos de Mead às ideias de Hegel, essas últimas poderiam se tornar o fio condutor de uma teoria social de teor normativo. O ponto de partida dessa teoria seria o fato de que a reprodução da vida social se dá a partir de um reconhecimento recíproco, uma vez que os sujeitos só chegam a uma auto relação prática quando se concebem, na perspectiva do outro com o qual interagem socialmente, como seus destinatários sociais. Assim, o processo de individuação está ligado à ampliação das relações de reconhecimento mútuas.

Tanto a teoria de Hegel quanto a de Mead desembocam na distinção de três formas de reconhecimento recíproco: a esfera da dedicação emotiva, esboçada nas relações amorosas e de amizade; a esfera do reconhecimento jurídico; e o assentimento solidário. Apesar de outros autores terem se debruçado sobre essas três esferas de interação social, a especificidade da teoria proposta por Hegel e Mead se encontra na associação dessas esferas a padrões de

reconhecimento recíproco, correspondendo a potenciais particulares de desenvolvimento moral e diferentes formas de auto relação individual (HONNETH, 2003, p. 157-159).

A primeira forma de reconhecimento recíproco, o “amor”, acontece nas relações primárias, entre pessoas próximas (relações eróticas entre parceiros, amizades ou relação entre pais e filhos). De acordo com Honneth,

Para Hegel, o amor representa a primeira etapa de reconhecimento recíproco, porque em sua efetivação os sujeitos se confirmam mutuamente na natureza concreta de suas carências, reconhecendo-se assim como seres carentes; na experiência recíproca da dedicação amorosa, dois sujeitos se sabem unidos no fato de serem dependentes, em seu estado carencial, do respectivo outro. Além disso, visto que carências e afetos só podem de certo modo receber “confirmação” porque são diretamente satisfeitos ou correspondidos, o próprio reconhecimento deve possuir aqui o caráter de assentimento e encorajamento afetivo (HONNETH, 2003, p. 160).

Dessa forma, na concepção hegeliana, essa forma de reconhecimento recíproco só se dá através da existência do outro, para o qual são destinados os sentimentos. A partir daí, a análise de Honneth se direciona à experiência da primeira infância, onde o bebê estabelece relações afetivas com a mãe.

Para descrever a relação afetiva entre mãe e filho, Honneth parte dos trabalhos do psicanalista inglês Donald W. Winnicott, o qual procurou entender como se constitui o processo no qual, após o nascimento, mãe e filho aprendem a se amar como pessoas independentes, processo esse que só se dará através da cooperação intersubjetiva de ambos. Para caracterizar as fases desse processo, Winnicott utiliza-se de conceitos que designam, além do estado psíquico da criança, a relação entre mãe e filho.

A primeira fase se inicia logo após o nascimento da criança e é categorizada como “dependência absoluta”. Aqui, tanto o bebê, que ainda se encontra incapaz de expressar comunicativamente suas carências, quanto a mãe, que lhe confere uma atenção integral, são dependentes um do outro. Essa fase só chegará a um termo quando ambos alcançam certa independência, ou seja, a mãe retoma suas atividades, ampliando seu campo de atenção social, e o bebê, através dessa “des-adaptação graduada” da mãe, inicia sua capacidade de diferenciar-se do ambiente.

Nessa nova fase, da “dependência relativa”, ocorre grande parte do desenvolvimento psicológico da criança. Nesse momento, a criança reconhece a mãe como um ser independente e se, apesar de suas tentativas de destruição desse ser de pretensões próprias, o amor materno ainda se fizer presente, a criança, através de uma confiabilidade intersubjetiva,

apresenta o que Winnicott denominou de “capacidade elementar de estar só”. Assim, a criança, *autoconfiante* no amor da mãe, pode ficar a sós despreocupadamente.

A partir daí, Honneth assume a hipótese de que todas as relações amorosas são marcadas pela ideia de fusão originária, conforme a relação entre mãe e filho. Há, assim, o desejo do indivíduo de se fundir a outro; porém esse desejo apenas se transformará em amor quando houver o reconhecimento de que o outro é independente, ou seja, quando a “simbiose for quebrada pelo reconhecimento”. Para Honneth,

Essa relação de reconhecimento prepara o caminho para uma espécie de auto-relação em que os sujeitos alcançam mutuamente uma confiança elementar em si mesmos, ela precede, tanto lógica como geneticamente, toda outra forma de reconhecimento recíproco: aquela camada fundamental de uma segurança emotiva não apenas na experiência, mas também na manifestação das próprias carências e sentimentos, propiciada pela experiência intersubjetiva do amor, constitui o pressuposto psíquico do desenvolvimento de todas as outras atitudes de auto-respeito (HONNETH, 2003, p. 177).

A segunda forma de reconhecimento apontada por Honneth refere-se às relações jurídicas. O autor aponta que, no direito, Hegel e Mead perceberam que só se concebe a compreensão de que somos portadores de direito quando sabemos quais obrigações temos de observar em face do outro.

Embora afirme que tanto Hegel quanto Mead concebem a relação jurídica como forma de reconhecimento recíproco, Honneth aponta diferenças entre as concepções, tradicionais e modernas, desses autores. Para Honneth, a psicologia social de Mead restringe o “reconhecimento jurídico” à relação na qual o Alter e o Ego se respeitam como sujeitos de direito, pois eles conhecem as normas de direitos e deveres de uma comunidade. Já Hegel aponta para a constituição de relações jurídicas modernas, nas quais sejam expressados os interesses de todos os membros da sociedade, sem exceções e privilégios, uma vez que todos os seres são livres e iguais. Dessa forma, “obedecendo à mesma lei, os sujeitos de direito se reconhecem reciprocamente como pessoas capazes de decidir com autonomia individual sobre normas morais” (HONNETH, 2003, p. 182).

A partir dessa distinção, Honneth ressalta que, nas relações jurídicas ligadas às tradições, o reconhecimento como pessoa de direito está relacionado a uma estima social, na qual os direitos e os deveres de um membro da sociedade se encontram vinculados às tarefas no cerne da estrutura social. Enquanto isso, na modernidade, o reconhecimento como pessoa de direito se aplica a todo membro da sociedade na mesma medida; os direitos individuais não

mais estão ligados aos papéis sociais, uma vez que os homens são livres, independentemente do grau de estima social que lhe competem.

Dessa forma, após a desvinculação entre reconhecimento jurídico e estima social, o primeiro assume nova forma e originam-se duas formas de respeito, definidas por Rudolph von Ihering: o respeito universal, o qual, no reconhecimento jurídico, todo ser humano deve ser considerado um “fim em si”; e o respeito social, que destaca o “valor” de um indivíduo, medido através do grau de relevância social deste indivíduo.

Em suma, Honneth aponta as conclusões a serem tiradas da comparação entre o reconhecimento jurídico e a estima social:

Em ambos os casos, como já sabemos, um homem é respeitado em virtude de determinadas propriedades, mas no primeiro caso se trata daquela propriedade universal que faz dele uma pessoa; no segundo caso, pelo contrário, trata-se das propriedades particulares que o caracterizam, diferentemente de outras pessoas. Daí ser central para o reconhecimento jurídico a questão de como se determina aquela propriedade constitutiva das pessoas como tais, enquanto para a estima social se coloca a questão de como se constitui o sistema referencial valorativo no interior do qual se pode medir o “valor” das propriedades características (HONNETH, 2003, p. 187).

A partir daí, ao questionar a capacidade pela qual os sujeitos se respeitam quando se reconhecem como pessoas de direito, o autor afirma que toda comunidade jurídica moderna, legitimada por um acordo racional entre seus membros, está baseada na imputabilidade moral destes. Se os membros de uma sociedade não respeitam uns aos outros como pessoas de direito, as capacidades de reconhecimento mútuo tendem a se modificar.

Honneth assinala que, nas ciências do direito, houve a distinção dos direitos subjetivos em três categorias de direitos: direitos liberais de liberdade, direitos políticos de participação e direitos sociais de bem-estar. Segundo o autor,

a primeira categoria refere-se aos direitos negativos que protegem a pessoa de intervenções desautorizadas do Estado, com vistas à sua liberdade, sua vida e sua propriedade; a segunda categoria, aos direitos positivos que lhe cabem com vista à participação em processos de formação pública da vontade; e a terceira categoria, finalmente, àqueles direitos igualmente positivos que a fazem ter parte, de modo equitativo, na distribuição de bens básicos (HONNETH, 2003, p. 189).

Honneth aponta que as diferentes categorias do direito foram se impondo, historicamente, à medida em que surgiam argumentos de que os indivíduos tinham o mesmo valor na coletividade política, ou seja, a partir da “luta por reconhecimento”. Os direitos políticos de participação se deram após à conquista dos direitos de liberdade e, após estes,

vieram os direitos sociais de bem-estar; todos, em certa medida, a partir da concepção de “igualdade de valor” entre os indivíduos.

A obtenção dos direitos individuais permite, segundo Honneth, que os sujeitos gozem de uma atividade legítima na qual reconhecem o respeito dos demais e possibilitam a constituição do auto-respeito.

Diante das constatações que se seguiram, partimos, agora, para a terceira forma de reconhecimento recíproco distinguida por Hegel e Mead, à qual Honneth faz referência: a estima social. Hegel considerava o conceito de “eticidade” para designar a estima social mútua, enquanto Mead encontrava nessa forma de reconhecimento, o modelo da divisão cooperativa do trabalho. Assim, a partir dessas distinções, Honneth aponta um padrão de reconhecimento baseado na estima social, que vai além dos afetos e das relações jurídicas, só seria concretizado através de um horizonte de valores compartilhados entre si pelos sujeitos envolvidos.

De acordo com Honneth,

Diferentemente do reconhecimento jurídico em sua forma moderna, a estima social se aplica às propriedades particulares que caracterizam os seres humanos em suas diferenças pessoais: por isso, enquanto o direito moderno representa um *medium* de reconhecimento que expressa propriedades universais de sujeitos humanos de maneira diferenciadora, aquela segunda forma de reconhecimento requer um *medium* social que deve expressar as diferenças de propriedades entre sujeitos humanos de maneira universal, isto é, intersubjetivamente vinculante (HONNETH, 2003, p. 199).

O autor salienta, ainda, que essa forma de reconhecimento recíproco está vinculada, também, ao pressuposto de que, no contexto da vida social, os sujeitos se orientam segundo objetivos comuns. Assim, essa forma de reconhecimento, assim como as relações jurídicas, só assumiu sua forma atual quando, segundo Honneth, “se desenvolveu a ponto de não caber mais nas condições-limite das sociedades articuladas em estamentos” (p.201). Essa mudança estrutural foi marcada pela transição do conceito de honra às categorias da “reputação” ou “prestígio social”, as quais referem-se ao nível de reconhecimento social que o sujeito merece para sua forma de auto realização, a partir de sua contribuição para a implantação dos objetivos da sociedade.

Entretanto, ao recomendar a utilização da categoria de “solidariedade” para se designar a forma de reconhecimento recíproco baseado na estima social, Honneth ressalta que, apesar da auto realização, o indivíduo é ainda mais reconhecido quando considerado como membro de um grupo social. Assim, como dentro do próprio grupo, os sujeitos se

estimam, uns aos outros, as formas de interação entre os membros assumem-se como relações solidárias. Logo, por “solidariedade” entende-se “uma espécie de relação interativa em que os sujeitos tomam interesse reciprocamente por seus modos distintos de vida, já que eles se estimam entre si de maneira simétrica” (HONNETH, 2003, p. 209).

No âmbito das relações solidárias entre os membros de um grupo social, Honneth aponta que há também uma relação prática do indivíduo consigo mesmo, em que este passa a confiar em suas capacidades, as quais já são reconhecidas pelos demais membros de seu grupo social. Há, assim, uma auto realização prática, com um “sentimento próprio de valor”, de “autoestima”.

Em suma, para Honneth, essas relações podem ser consideradas “solidárias” no momento em que despertam, além da tolerância à particularidade do outro, o interesse afetivo por ela. Dessa forma, essas relações podem “abrir o horizonte em que a concorrência individual por estima social assume uma forma isenta de dor, isto é, não turvada por experiências de desrespeito” (HONNETH, 2003, p. 211).

Após as definições dessas três formas de reconhecimento recíproco, Honneth apresenta um esquema das estruturas das relações sociais de reconhecimento. Em prol de tudo o que foi exposto até o momento, reproduzimos o esquema no Quadro 1, a fim de sintetizar as complexas formulações do autor acerca das formas de reconhecimento.

Quadro 1 – Estrutura das relações sociais de reconhecimento

Modos de reconhecimento	Dedicação emotiva	Respeito cognitivo	Estima social
Dimensões da personalidade	Natureza carencial e afetiva	Imputabilidade moral	Capacidades e propriedades
Formas de reconhecimento	Relações primárias (amor, amizade)	Relações jurídicas (direitos)	Comunidade de valores (solidariedade)
Potencial evolutivo		Generalização, materialização	Individualização, igualização
Auto-relação prática	Autoconfiança	Auto-respeito	Auto-estima
Formas de desrespeito	Maus-tratos e violação	Privação de direitos e exclusão	Degradação e ofensa
Componentes ameaçados da personalidade	Integridade física	Integridade social	“Honra”, dignidade

Fonte: HONNETH (2003)

As formas de desrespeito, ou “formas de reconhecimento recusado”, apontadas no Quadro 1 são o tema do próximo capítulo da obra *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Levando-se em conta que a autoimagem de um indivíduo depende “da possibilidade de resseguro constante no outro” (HONNETH, 2003, p. 213), Honneth aponta o desrespeito como uma forma negativa de reconhecimento em oposição às formas positivas acima apresentadas; nesse sentido, assim como foram distinguidas três formas positivas de reconhecimento, o autor pressupõe a distinção do mesmo número de formas de desrespeito. As diferenças entre esses padrões de desrespeito “devem se medir pelos graus diversos em que podem abalar a auto-relação prática de uma pessoa, privando-a do reconhecimento de determinadas pretensões da identidade” (idem, p. 214).

O primeiro tipo de desrespeito se refere às formas de maus-tratos práticos, que representam, segundo Honneth, a condição mais elementar de rebaixamento pessoal. Nesse tipo de desrespeito, é retirado violentamente do ser humano a livre disposição sobre o seu corpo. Além da dor física, causada pelas lesões, o indivíduo se encontra sujeito à vontade do outro, ferindo a confiança na capacidade de coordenar o próprio corpo. Essa perda da confiança, transcende o próprio sujeito e influencia nas relações práticas com os demais.

A segunda forma de desrespeito está ligada às experiências que afetam o auto-respeito moral do indivíduo, no qual este se encontra excluído da posse de determinados direitos no interior de uma sociedade. De fato, esse desrespeito limita a autonomia pessoal e permite que o sujeito perceba que não possui o mesmo *status* de outro membro de seu grupo social, afetando seu auto-respeito, já que ele reconhece que, apesar de ter o mesmo “valor” que o outro, não apresenta os mesmos direitos perante a sociedade.

A terceira e última forma de desrespeito se vincula ao aspecto negativo dado ao valor social de um indivíduo ou grupo. Segundo Honneth, o *status* de uma pessoa é definido a partir de sua estima social, de seu “valor” diante da sociedade. Logo, se a esse “valor” são atribuídos índices menores a algum indivíduo ou grupo em relação aos demais, há uma desvalorização social em favor dessa desagregação valorativa. Assim, o indivíduo não consegue identificar um significado positivo para sua auto-realização no interior de uma coletividade, acarretando a perda de sua auto-estima.

A partir da distinção entre essas formas de desrespeito, Honneth afirma que, devido às reações negativas proporcionadas por elas no plano psíquico dos sujeitos atingidos, tem-se aí a “exata base motivacional afetiva na qual está ancorada a luta por reconhecimento” (p.220).

A definição das três formas de reconhecimento é apontada por Honneth como uma ajuda para tornar transparentes as confusões que sempre fracassaram sobre a luta por reconhecimento. A partir daí, o autor descreve como a luta por reconhecimento hegeliana esteve presente na filosofia social de Marx, de Sorel e de Sartre, as quais discutiram os conflitos sociais com base no reconhecimento, sem, contudo, penetrar na infraestrutura moral deste. A citação abaixo demonstra como o reconhecimento se inseriu no discurso desses autores, os quais para Honneth,

detiveram-se igualmente, num nível pré-científico, à experiência de que a autocompreensão dos movimentos sociais de sua época estava atravessada fortemente pelo potencial semântico do vocabulário conceitual do reconhecimento: para Marx, que acompanhou bem de perto os primeiros ensaios de organização da classe operária, estava fora de questão que as finalidades amplas do movimento emergente pudessem sintetizar-se no conceito de “dignidade”; Sorel, um companheiro teórico do sindicalismo francês, empregou durante a sua vida a categoria de “honra”, soando a conservantismo, para conferir expressão ao conteúdo moral das exigências políticas do movimento operário; e o Sartre dos anos 1950, finalmente, deparou no famoso livro de Frantz Fanon até mesmo um panfleto anticolonialista, que procurava interpretar as experiências dos negros oprimidos da África recorrendo diretamente à doutrina do reconhecimento de Hegel (HONNETH, 2003, p. 253).

Após se debruçar sobre as teorias desses autores e retomando as três esferas de reconhecimento, Honneth aposta na definição de luta social:

Trata-se do processo prático no qual experiências individuais de desrespeito são interpretadas como experiências cruciais, típicas de um grupo inteiro, de forma que elas podem influir, como motivos diretores da ação, na exigência coletiva por relações ampliadas de reconhecimento (HONNETH, 2003, p. 257).

De acordo com essa definição, Honneth ressalta que a luta social se dá a partir de experiências morais e a neutralidade da definição leva a saber que os sujeitos nem sempre são conscientes dos motivos morais que os levam à ação. Além disso, a luta social, assim entendida, não considera finalidades pessoais ou impessoais, apenas ocorre determinada por regras gerais, nas quais os atores veem suas experiências individuais de desrespeito superadas. Porém, a luta social se caracteriza pela existência de uma concepção coletiva de que o desapontamento social não influi apenas no Eu, mas afeta todo o grupo. A partir desse entendimento, as experiências de desrespeito tornam-se motivos morais para uma “luta coletiva por reconhecimento”, criando também uma resistência coletiva. Assim, as comunidades utilizam-se do engajamento político para, além da busca pela ampliação do

reconhecimento, retomar uma parte do auto respeito perdido através do desrespeito ou do não reconhecimento de seus indivíduos.

Além do desrespeito individual ser o gerador de conflitos coletivos, algumas questões que afetam a reprodução da sociedade, como sua sobrevivência econômica, permitem que interesses coletivos levem às lutas sociais. Os conflitos sociais que são motivados por interesses coletivos são atribuídos aos grupos que desejam manter ou ampliar as possibilidades que permitem sua reprodução, ou seja, uma luta por reconhecimento jurídico ou social.

Entretanto, tanto o modelo de conflitos sociais baseados nas lógicas morais quanto os que se referem aos interesses coletivos. Honneth aponta que aquilo que motiva os interesses coletivos à luta social não precisa, necessariamente, ser novo, uma vez que já poderia ter se manifestado no plano moral dos indivíduos.

A partir da distinção das três esferas do reconhecimento – amor, direito e solidariedade –, Honneth ressalta que há um processo de liberalização do potencial inscrito em cada uma delas, para, só assim, determinar os impulsos que levam às lutas sociais, uma vez que no interior dessas esferas estão os diversos gêneros de luta.

Honneth defende que a lógica dos conflitos sociais é uma lógica *moral*; porém, reconhece que, desde Hegel e Mead, as relações de reconhecimento se baseiam tanto na autonomia quanto na individualização dos sujeitos. A partir daí, o autor procura delimitar o *status* da eticidade proposta por Hegel, constatando que as condições intersubjetivas para a integridade pessoal e a auto realização dos sujeitos dependem do contexto histórico no qual as três esferas do reconhecimento estão inseridas.

Em relação ao conteúdo da eticidade formal, Honneth relaciona as três esferas do reconhecimento às condições necessárias para a consolidação da integridade pessoal. Enquanto isso, critica o fato de Hegel ter considerado somente a “solidariedade” como instrumento de integridade pessoal, ao tempo em que Mead considerou a divisão social do trabalho como uma finalidade coletiva. Assim, o autor defende que,

a tentativa de partir das condições intersubjetivas da integridade pessoal para atingir os universais normativos de uma vida bem-sucedida acaba, afinal, incluindo também o padrão de reconhecimento de uma solidariedade social, que só pode nascer das finalidades partilhadas em comum; que estas, por sua parte, estão submetidas às limitações normativas postas com a autonomia juridicamente garantida de todos os sujeitos, é o que resulta de sua posição num tecido de relações, no qual devem coexistir com os outros dois padrões de reconhecimento do amor e do direito (HONNETH, 2003, p. 279).

A partir das transformações históricas ocorridas nas sociedades, Honneth salienta que a ampliação das possibilidades de auto realização dos indivíduos levou as experiências individuais e coletivas a se manifestarem na forma dos movimentos políticos. As exigências destes, porém, só serão acatadas se houver uma real mudança cultural nas sociedades, pautadas pelo aumento das relações de solidariedade.

Diante do que foi exposto nesse item, prosseguiremos para a apresentação da teoria da redistribuição, de Nancy Fraser, a qual travou um complexo debate com Honneth devido às suas concepções contrárias à teoria do reconhecimento nos termos em que é colocada.

2.2. O pensamento de Nancy Fraser

Para apresentarmos as reflexões de Nancy Fraser acerca do reconhecimento e da redistribuição nos basearemos em diversos artigos da autora, nos quais ela discute a justiça social através desses conceitos tão caros ao cumprimento dos objetivos desse trabalho.

De acordo com Almeida (2006), as reflexões de Nancy Fraser partem de duas vertentes principais: de um lado, da Teoria Crítica e sua análise sobre participação política, democracia, justiça, sociedade civil e esfera pública; e, de outro, a teoria feminista e de gênero pós-estruturalista. A autora apresentava discussões de justiça social, baseada nas questões de gênero e de classe, as quais permaneceram em destaque após as mudanças ocorridas através do advento da globalização.

Para Fraser (2009), a globalização mudou o rumo do pensamento acerca da justiça. As discussões sobre o tema, como se davam apenas no interior dos Estados territoriais modernos, diziam respeito às relações entre os cidadãos e deveriam ser discutidas em público dentro dos próprios Estados nacionais. Isso valia tanto para as reivindicações por redistribuição socioeconômica, com foco nas desigualdades econômicas, quanto para as reivindicações por reconhecimento legal ou cultural, que se destinavam às hierarquias de status internas. Logo, as essas duas formas de reivindicação por justiça eram concebidas na esfera dos Estados nacionais.

Para a autora, esse contexto onde as reivindicações por justiça social se enquadravam apenas aos territórios nacionais, excluindo-se a esfera “internacional” levou, durante muito tempo, à ideia de “o que” era a justiça, sem discutir o “quem”, relegando-a apenas a “justa ordenação das relações sociais no interior da sociedade” (FRASER, 2009, p. 13).

A partir da ampliação do processo de globalização, Fraser (2009) aponta que há uma mudança no modo como deve ser discutida a questão da justiça social. Para a autora,

Graças à elevada preocupação com a globalização e às instabilidades geopolíticas pós-Guerra Fria, muitos observam que os processos sociais que moldam suas vidas rotineiramente transbordam as fronteiras territoriais. Eles notam, por exemplo, que as decisões tomadas em um Estado territorial frequentemente impactam as vidas dos que estão fora dele, assim como as ações das corporações transnacionais, dos especuladores financeiros internacionais e dos grandes investidores institucionais. Muitos também notam a crescente visibilidade das organizações supranacionais e internacionais, tanto governamentais como não governamentais, e da opinião pública transnacional, que se desenvolve sem nenhuma consideração às fronteiras, através dos meios de comunicação de massa globais e da cibertecnologia. O resultado é um novo tipo de vulnerabilidade perante as forças transnacionais. Confrontados pelo aquecimento global, a disseminação da aids, o terrorismo internacional e o poderoso unilateralismo, muitos acreditam que suas chances de viverem bem dependem tanto dos processos que transpassam as fronteiras dos Estados territoriais quanto daqueles contidos dentro delas (FRASER, 2009, p.14).

Ao entenderem que as demandas não são destinadas apenas aos Estados nacionais e não devem, portanto, se limitar à relação entre os cidadãos, aqueles que reivindicam por redistribuição e os que lutam por reconhecimento¹² veem suas disputas, antes focadas sobre “o que”, numa questão de justiça, caberia aos membros de uma sociedade, transformadas em disputas que consideram “quem” são os membros e “qual” a comunidade relevante (FRASER, 2009).

Nesse sentido, Lucas e Oberto (2010) destacam, em meio a essas mudanças frente ao processo de globalização, o papel das demandas culturais, capazes de estimular as lutas por igualdade e diferença. Quanto a isso, Fraser (2006) aponta que a “luta por reconhecimento” se tornou, a partir desse momento, a bandeira de diversos grupos sociais. Segundo a autora, “nesses conflitos ‘pós-socialistas’, a identidade do grupo suplanta o interesse de classe como o meio principal da mobilização política” (p. 231). Dessa forma, as lutas são, agora, destinadas ao reconhecimento, não mais à redistribuição, uma vez que “o reconhecimento cultural toma o lugar da redistribuição socioeconômica como remédio para a injustiça e objetivo da luta política” (p.231).

A transferência das reivindicações políticas da redistribuição para o reconhecimento é apresentada por Fraser (2002) como portadora de perspectivas ambivalentes. De um lado, a virada da redistribuição para o reconhecimento sugere um novo entendimento da justiça social, que, agora, além de não se restringir à questão da distribuição, abrange questões de

¹² A autora exemplifica como reivindicações por reconhecimento que transcendem as fronteiras nacionais, o caso dos movimentos feministas que se dirigem a reformas na legislação internacional através do *slogan*: “os direitos das mulheres são direitos humanos” (FRASER, 2009, p. 14).

representação, identidade e diferença, ao mesmo tempo em que amplia a contestação política, que vai além da reivindicação das classes sociais.

Por outro lado, porém, a transferência do centro das reivindicações da redistribuição para o reconhecimento não significa que as lutas pelo reconhecimento complementem e aprofundem as lutas por redistribuição. Pelo contrário, a luta por reconhecimento pode deslocar a luta por redistribuição, causando perdas ao entendimento sobre a justiça e criando um desenvolvimento desigual e combinado. A partir daí, Fraser (2002) aponta três riscos e três soluções inerentes ao processo de globalização e referem-se à justiça social.

O primeiro risco apresentado pela autora se relaciona ao segundo ponto descrito acima, o qual prevê possíveis efeitos negativos da ênfase na luta por reconhecimento, Fraser (2002) salienta que a mudança de foco das reivindicações ocorreu justamente no momento em que as desigualdades econômicas estavam sendo ainda mais acentuadas pela ascensão do neoliberalismo econômico. Nesse sentido, há o que a autora denominou de *problema da substituição*, uma vez que as lutas por reconhecimento tendem, nesse contexto, a marginalizarem as lutas por redistribuição, considerando que o neoliberalismo econômico pretende reprimir a memória do igualitarismo socialista.

Como proposta a resolver esse *problema da substituição*, Fraser (2002) propõe uma *concepção bidimensional da justiça*, a qual, segundo a autora,

deve abarcar as preocupações tradicionais das teorias de justiça distributiva, especialmente a pobreza, a exploração, a desigualdade e os diferenciais de classe. Ao mesmo tempo, deve igualmente abarcar as preocupações recentemente salientadas pelas filosofias do reconhecimento, especialmente o desrespeito, o imperialismo cultural e a hierarquia de estatuto (FRASER, 2002, p. 11).

Dessa forma, Fraser (2002) propõe um enfoque da justiça que engloba duas tanto as lutas por reconhecimento quanto as lutas por redistribuição. Em relação à redistribuição, a autora sugere que as injustiças ocorrem nas desigualdades da distribuição dos recursos e do trabalho entre as diferentes classes sociais. A solução para isso, segundo Fraser, é a redistribuição tanto dos recursos quanto da divisão do trabalho, das posses das propriedades e dos investimentos. Já em relação ao reconhecimento, Fraser (2002) sugere que as injustiças se originam na forma de subordinação de estatuto, presentes nas hierarquias sociais, as quais levam a um falso reconhecimento, imposto através da dominação cultural e do desrespeito. A solução para isso está no reconhecimento, através da revalorização das identidades e das diversidades, bem como em mudanças nas diferenciações de estatuto ainda existentes.

Fraser (2002) defende que, ao optar por essa concepção bidimensional da justiça, torna-se desnecessário optar entre políticas de redistribuição e políticas de reconhecimento, podendo utilizar-se de uma política que abarque os dois aspectos. Como um argumento para essa defesa, a autora salienta que, num contexto nos qual se fazem presentes tanto as desigualdades econômicas quanto uma gama de diversidades culturais, “não é viável nem um economicismo redutor, nem um culturalismo banal” (p. 12).

Considerando, todavia, que essa combinação entre reconhecimento e redistribuição só pode se concretizar a partir da criação de uma medida normativa comum, Fraser (2002) propõe o princípio de *paridade de participação*, segundo o qual

a justiça requer arranjos sociais que permitam a todos os membros (adultos) da sociedade interagir entre si como *pares*. São necessárias pelo menos duas condições para que a paridade participativa seja possível. Primeiro, deve haver uma distribuição de recursos materiais que garanta a independência e ‘voz’ dos participantes. [...] a segunda condição requer que os padrões institucionalizados de valor cultural expressem igual respeito por todos os participantes e garantam iguais oportunidades para alcançar a consideração social (FRASER, 2002, p. 13).

Essas duas condições para o princípio da paridade de participação trazem à tona tanto a redistribuição, apontada na primeira condição, quanto o reconhecimento, na segunda condição, sendo uma totalmente dependente da outra, visando a não redução de um aspecto em detrimento do outro. A partir da paridade de participação, Fraser (2002) considera que é criada uma concepção de justiça que permite “tratar a globalização nem como fatalidade nem como utopia, mas com um processo que envolve tanto recursos quanto riscos” (p.14).

Em complementariedade ao *problema da substituição*, Fraser (2002) aponta a segunda ameaça a conceituação da justiça social no âmbito do processo de globalização: o *problema de reificação*. Nesse caso, as lutas por reconhecimento se ampliam devido ao aumento da interação e comunicação transculturais, as quais, muitas vezes, influenciam na identidade dos grupos. Assim, para a autora, as lutas pelo reconhecimento não incentivam o intercâmbio e o respeito entre diferenças, porém tendem a estimular a formação de grupos.

Para resolver o *problema de reificação*, o qual, juntamente com o *problema da substituição*, impede de conceituar a justiça no contexto da globalização, a autora em questão propõe que se revise o conceito de reconhecimento. Para Fraser, em sua relação com a identidade cultural dos grupos, o reconhecimento permite que os grupos se auto representem e, assim, qualquer referência pejorativa à identidade desse grupo leva à reformulação e divulgação para a aceitação por parte dos outros grupos. Se esse grupo conseguir que os

outros o reconheçam na mesma perspectiva de sua auto representação, há o “reconhecimento” desse grupo.

Apesar das potencialidades, o modelo identitário vinculado ao reconhecimento apresenta, segundo Fraser (2002), duas limitações:

Primeiro, tende a reificar as identidades de grupo e a ocultar eixos entrecruzados de subordinação. Em consequência, recicla frequentemente estereótipos relativos a grupos, ao mesmo tempo que fomenta o separatismo e o comunitarismo repressivo. Segundo, o modelo identitário trata o falso reconhecimento como um mal cultural independente e, como consequência, oculta as suas ligações com a má distribuição, impedindo assim os esforços para combater simultaneamente ambos os aspectos da injustiça (FRASER, 2002, p. 15).

Diante dessas constatações, Fraser (2002) propõe um “modelo de estatuto”, no qual o reconhecimento é uma questão de *estatuto social*. Nesse sentido, a autora sugere que “o que requer reconhecimento no contexto da globalização não é a identidade específica de um grupo, mas o estatuto individual dos seus membros como parceiros de pleno direito na interação social” (p.15). Logo, o reconhecimento está ligado à paridade de participação, a qual permite que haja, além do *reconhecimento recíproco*, uma *igualdade de estatuto* entre todos os membros de um determinado grupo. Fraser (2002) aponta ainda que quando não há, nesse processo, a paridade de participação, há um *falso reconhecimento* e uma *subordinação de estatuto*, os quais podem ser transmitidos através de *padrões institucionalizados de valor cultural*. Para Fraser (2002),

segundo o modelo de estatuto, o falso reconhecimento constitui uma grave violação da justiça. Sempre que ocorra e qualquer que seja a forma que tome, é necessário reivindicar o reconhecimento. Mas devemos notar o que isto significa em termos precisos: tal reivindicação não visa a valorização da identidade do grupo, mas a superação da subordinação, procurando instituir a parte subordinada como membro pleno na vida social, capaz de interagir paritariamente com os outros. Isto é, visa *desinstitucionalizar padrões de valor cultural que impedem a paridade de participação e substituí-los por padrões que a fomentam* (p. 16, grifos da autora).

A terceira ameaça à justiça social na globalização se refere ao fato de que esta última está descentralizando o enquadramento nacional de modo que se torna difícil postular o Estado nacional como instância que atua e regula a justiça social. Se faz necessário, portanto, determinar as questões que devem ser tratadas no local, no regional ou no global. Quando assuntos de interesse global se restringem à esfera nacional, tem-se o que a autora denominou de *problema do enquadramento desajustado*.

Como solução a esse *problema do enquadramento desajustado*, Fraser (2002) sugere uma “concepção múltipla que descentre o enquadramento nacional” (p.17). Porém, de

maneira geral, nenhum enquadramento por si só se ajusta à totalidade das questões da justiça na globalização. A autora sugere a importância de enquadramentos múltiplos, uma vez que estes são inerentes à paridade de participação, desde que seja determinado em qual escala, em qual contexto e a quais indivíduos esses enquadramentos devem ser direcionados.

Diante da identificação das três ameaças à justiça social (substituição, reificação e enquadramento desajustado) no contexto da globalização, Fraser (2002) conclui que

Na medida em que a ênfase no reconhecimento está a levar à substituição da redistribuição, aquele pode vir efectivamente a fomentar a desigualdade económica. Na medida em que a viragem cultural está a reificar as identidades colectivas, corre-se o risco de se sancionar violações de direitos humanos e de se congelar os próprios antagonismos que esta viragem pretende mediar. Finalmente, na medida em que diferentes tipos de lutas estão a enquadrar desajustadamente os processos transnacionais, corre-se o risco de truncar o alcance da justiça e excluir actores sociais relevantes (FRASER, 2002, p. 20).

Através da identificação desses três ameaças, Fraser (2002) evoca que é necessário reparar, ao mesmo tempo, a má distribuição e o falso reconhecimento, ou seja, através da conceituação da justiça social no contexto da globalização, conciliar o reconhecimento e a redistribuição.

Em um trabalho posterior, ainda defendendo a tese de que a justiça depende tanto da redistribuição quanto do reconhecimento, Fraser (2006, p. 232) distingue duas formas de injustiças. A primeira delas é a injustiça econômica, exemplificada pela exploração, marginalização econômica e privação, e, conforme já apontado, podendo ser solucionada por um conjunto de fatores aos quais a autora sintetizou sob a forma da redistribuição; a segunda é a injustiça cultural ou simbólica, confirmada nos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação e exemplificada pela dominação cultural, ocultamento e desrespeito, e que pode ser resolvida a partir do reconhecimento.

Ao apresentar os motivos que levam às lutas por reconhecimento, Fraser (2006) afirma que estas tendem a promover a *diferenciação* do grupo, enquanto que as lutas por redistribuição, ao abolirem os arranjos econômicos, levam a *desdiferenciação* deste. Dessa forma, as políticas de reconhecimento e as políticas de redistribuição parecem ter objetivos opostos. Diante disso, como conciliá-las, levando em conta que os indivíduos sujeitos às duas formas de injustiça precisam de ambos, para reivindicar e negar suas especificidades?

Para responder a essa questão, Fraser (2006) apresenta duas abordagens para se tratar a relação reconhecimento-redistribuição: a “afirmação” e a “transformação”. Para Fraser,

Por remédios afirmativos para a injustiça, entendo os remédios voltados para corrigir efeitos desiguais de arranjos sociais sem abalar a estrutura subjacente que os engendra. Por remédios transformativos, em contraste, entendo os remédios voltados para corrigir efeitos desiguais precisamente por meio da remodelação da estrutura gerativa subjacente. O ponto crucial do contraste é efeitos terminais *vs.* processos que os produzem – e *não* mudança gradual *vs.* mudança apocalíptica (FRASER, 2006, p. 237).

Em relação às injustiças culturais, os remédios afirmativos se associam à revalorização da identidade de um grupo, deixando-a intacta em seu conteúdo e em sua relação com os demais grupos; os remédios transformativos, por sua vez, se referem a uma compensação do desrespeito por meio da “transformação da estrutura cultural-valorativa subjacente” (p.237), elevando a auto estima dos membros desse grupo. No que se refere às injustiças econômicas, os remédios afirmativos interferem na má distribuição dos recursos, sem reestruturar as demais características do sistema produtivo; os remédios transformativos, por sua vez, são associados ao socialismo e, além de transformar a má distribuição dos recursos, provocaria uma mudança na estrutura do sistema de produção.

Nesse sentido, a redistribuição afirmativa apresenta-se contraditória em relação às injustiças econômicas, uma vez que pressupõe um “compromisso formal com o reconhecimento”, porém, “tende a pôr em movimento uma dinâmica secundária de reconhecimento estigmatizante, que contradiz seu compromisso formal com o universalismo” (FRASER, 2006, p. 238). Em oposição à redistribuição afirmativa, temos que a redistribuição transformativa procura diminuir as desigualdades sociais e promover a reciprocidade e a solidariedade nas relações de reconhecimento, na medida em que não cria classes vulneráveis estigmatizadas sob a ótica de necessárias de generosidade especial.

Acabamos de expor, aqui, alguns pontos das formulações de Nancy Fraser que se referem à redistribuição e ao reconhecimento, já que, para a autora, essas dimensões devem caminhar juntas, numa relação de total dependência. Dessa forma, ao realizar apontamentos sobre o conceito de reconhecimento, Fraser lançou severas críticas à teoria proposta por Axel Honneth, travando um debate de grandes repercussões no cenário acadêmico.

O debate entre reconhecimento e redistribuição pode ser considerado, de acordo com Bressiani (2010), uma distinção entre o *monismo*, defendido por Honneth, e o *dualismo*, defendido por Fraser. Ou seja, esse debate ocorre a partir da ideia de Honneth de que todas as injustiças podem ser compreendidas sob a ótica do reconhecimento, enquanto que Fraser aponta uma relação mútua entre redistribuição e reconhecimento para a compreensão das injustiças sociais.

Em suma, Lucas e Oberto (2010) também apontam que a principal diferença entre o pensamento de Honneth e Fraser está no fato de que, na visão honnethiana, o reconhecimento engloba a redistribuição e, na concepção bidimensional de Fraser, um conceito não se reduz ao outro.

Ao apontar o debate entre Honneth e Fraser, Pinto (2008) aponta que tanto o reconhecimento quanto a redistribuição podem ser considerados alicerces de discursos políticos que chegam ao Estado como forma de levantar diversas soluções para as injustiças sociais. Dessa forma, o Estado propõe políticas públicas destinadas à redistribuição dos recursos e ao reconhecimento da população à qual essas ações são destinadas. É nesse sentido que analisaremos a seguir a política pública de fortalecimento da agricultura familiar vigente no Brasil desde 1996, a fim de relacioná-la ao reconhecimento e à redistribuição como formas de promover o desenvolvimento no meio rural.

CAPÍTULO 3 – O PRONAF E AS PROMESSAS DE DESENVOLVIMENTO

3.1. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF: gênese e evolução

Nas próximas linhas, apresentaremos a gênese e a evolução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o PRONAF, a fim de entender a dinâmica dessa política de desenvolvimento rural voltada aos agricultores familiares, que, até então, não se encontravam beneficiados por nenhuma política pública. Com a modernização da agricultura, como já citado anteriormente, as políticas públicas estavam direcionadas aos segmentos mais capitalizados da agricultura, cuja produção se destinava ao mercado externo.

Em 1994, atendendo às reivindicações dos agricultores familiares, sobretudo da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o governo de Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), operado basicamente com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). O PROVAP foi uma linha de crédito que atendia apenas aos agricultores familiares, classificados de acordo com o tamanho da propriedade e do tipo de mão de obra que utilizavam, e seria o embrião daquela que se tornaria a maior e mais importante política pública destinada aos agricultores familiares do país.

Já no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a concepção e área de abrangência do PROVAP foram reformuladas, dando origem ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Segundo Schneider, Cazella e Mattei (2004),

o surgimento deste programa representa o reconhecimento e a legitimação do Estado, em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência (p.1).

Ainda de acordo com as formulações dos autores, o Programa nasceu com o objetivo de fornecer crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores alijados das políticas públicas existentes até então. Assim, após as reivindicações dos agricultores, no governo de Fernando Henrique Cardoso, através do decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996 foi criado o PRONAF, com o objetivo 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* (PRONAF, 1996).

No momento de sua criação, a coordenação do Programa ficou a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sendo vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), em parceria com os governos estaduais e municipais e, a princípio, suas ações se restringiram ao acesso ao crédito e, apenas no ano seguinte à sua institucionalização, o raio de atuação foi ampliado para as áreas de investimentos, infraestrutura, capacitação e pesquisa.

Segundo Tolentino (2013), para a definição do público alvo do Programa, foram utilizados os estudos FAO/INCRA (1995,1996), nos quais estabeleceu-se uma distinção entre a agricultura familiar e a agricultura patronal, utilizando o critério do tipo de mão de obra utilizada nos estabelecimentos. O trabalho assalariado foi considerado como característico da agricultura patronal e o trabalho familiar, da agricultura familiar. Assim, Moruzzi Marques (2004) apresentou a definição de três grupos de agricultores familiares:

Consolidados: integrados ao mercado e que possuem acesso às políticas públicas e inovações tecnológicas. **Em transição:** integrados de maneira parcial ao mercado e aos circuitos tecnológicos, fato este que favorece sua viabilidade econômica. **Periféricos:** grupo mais numeroso, entretanto considerados como não viáveis do ponto de vista econômico, o que acabaria por implicar políticas orientadas para atividades não-agrícolas e intervenções de reforma agrária (TOLENTINO, 2013, p. 124).

Dessa forma, com essa classificação, o PRONAF se destinava apenas aos agricultores em transição, os quais apresentavam maior viabilidade econômica e que atendiam aos seguintes critérios:

utilização do trabalho direto seu e de sua família, com possibilidade de utilização de empregado permanente ou de ajuda de terceiro quando a natureza sazonal da atividade agrícola exigir e que tenha, no mínimo, 80% da renda familiar originada da exploração agropecuária e/ou extrativa (PRONAF, 1996, p.5 apud CARNEIRO, 1997, p. 77-78).

De acordo com as formulações de Mattei (2005), do ponto de vista operacional, o PRONAF concentra-se, originalmente, em quatro linhas de atuação. São elas: a) financiamento da produção; b) financiamento de infraestrutura e serviços municipais; c) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares; e d) financiamento da pesquisa e extensão rural.

A linha Infraestrutura e Serviços Municipais do PRONAF, segundo Lima Neto (2000), citado por Schneider, Cazella e Mattei (2004), objetiva

estimular a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocização de infraestrutura e serviços públicos municipais necessários ao fortalecimento da agricultura familiar, tais como: recuperação de estradas vicinais, linha de tronco de energia elétrica, construção de armazéns comunitários e obras hídricas de uso coletivo. Essa linha do PRONAF visa contribuir para a eliminar gargalos que estejam retardando ou impedindo o desenvolvimento de zonas onde predomina a agricultura familiar, promovendo melhorias nos canais de escoamento da produção, no acesso a novas tecnologias e na competitividade no mercado (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004, p. 12-13).

Além disso, essa linha de atuação do Programa opera com o intuito de estimular uma gestão mais democrática e descentralizada das políticas públicas. Para isso, foram criados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), cujos objetivos, elencados no decreto de criação do PRONAF, vão desde a criação do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR)¹³ à administração e fiscalização da aplicação correta dos recursos do Programa no município.

Na concepção dessa linha do PRONAF, os CMDRs apresentam papel destaque na condução da política pública em âmbito local, uma vez que fazem parte da operacionalização do Programa. Entretanto, vale destacar que a falta de critérios para a seleção dos municípios a serem atendidos pelo PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais levou à criação pelo Conselho Nacional do PRONAF de normas gerais para a seleção dos municípios, aumentando significativamente o número de beneficiários. O Conselho Nacional do PRONAF foi incorporado, posteriormente, em 1999, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR), o qual, a partir de então, orienta todas as ações do Programa (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004).

Em relação à modalidade de financiamento da produção, temos que esta começou a atuar mais significativamente somente a partir do ano de 1997. De acordo com Mattei (2005), isso se deve ao fato de que, num primeiro momento, o crédito agrícola se direcionava mais à manutenção das safras anuais do que à resolução dos problemas estruturais no sistema produtivo dos agricultores familiares.

Dados do IPEA (2000) apontam que o PRONAF obteve um crescimento significativo no que diz respeito ao volume de recursos, o qual passou de R\$ 79,2 milhões, em 1995, para R\$ 1,5 bilhão, em 1999. A Tabela 1 apresenta o número de contratos e o volume de recursos do PRONAF Crédito. Observando-a, é possível perceber um grande salto no número de contratos a partir de 1996, o que pode ser explicado pelas medidas adotadas pelo

¹³ O PMDR é um documento, elaborado no âmbito do CMDR, que norteia as ações a serem executadas no município, utilizando os recursos do PRONAF. Cabe aos membros do Conselho (representantes do poder público, dos agricultores familiares e de instituições parceiras) zelar para que o documento reflita as necessidades e prioridades dos agricultores familiares (PRONAF, 1996).

Conselho Monetário Nacional (CMN) para instigar os agentes financeiros a operar o PRONAF, além da pressão exercida pelos agricultores familiares ao reivindicarem melhores condições de acesso ao crédito.

Tabela 1 – Número de contratos e volume de recursos do PRONAF Crédito (1995-1999)

Ano	Número de contratos	Recursos (R\$)	Valor Médio (R\$)
1995	32.000	93.000.000,00	2.906,25
1996	332.828	649.795.910,00	1.952,30
1997	496.550	1.637.440.160,00	3.297,60
1998	709.906	1.814.972.000,00	2.556,60
1999	802.849	1.829.731.597,98	2.279,00
Total	2.374.133	6.024.939.668,00	2.537,74

Fonte: SFA/MDA – MATTEI (2005)

Diante dos dados apresentados, é preciso destacar que, nesse período, o valor máximo de financiamento era de R\$ 5.000,00, o que significa que os valores dos contratos se situaram abaixo desse teto. Ressalta-se, ainda, que o valor médio dos contratos varia entre as grandes regiões e os estados brasileiros, uma vez que, segundo dados da SAF/MDA, citados por Abramovay e Veiga (1999) e Mattei (2005), a região Sul do país apresentou grande concentração tanto dos contratos (78%) quanto dos recursos (65%), em detrimento das demais regiões brasileiras¹⁴, demonstrando um desequilíbrio espacial na primeira fase do Programa.

Nos anos posteriores, o Programa apresentou grandes mudanças e aperfeiçoamentos. Vale destacar, todavia, que na modalidade financiamento da produção, na qual são destinados, aos agricultores familiares, recursos anuais para custeios e investimentos, houve a definição, através da Resolução nº 2.629, de 10 de agosto de 1999, de quatro categorias de beneficiários. A publicação de novos estudos do convênio FAO/INCRA, os quais distinguiram grupos de agricultores conforme a renda anual, levou ao estabelecimento da classificação dos agricultores familiares, permitindo que “as regras de financiamento fossem mais adequadas à realidade de cada segmento social, sendo que os encargos financeiros e os rebates visam a auxiliar melhor aquelas parcelas com menores faixas de renda e em maiores dificuldades produtivas” (MATTEI, 2005, p. 14).

¹⁴ “As demais regiões tiveram o seguinte desempenho: Norte, com 3% dos contratos e 10% dos recursos; Nordeste, com 13% dos contratos e 13% dos recursos; Sudeste, com 5% dos contratos e 10% dos recursos; e Centro-Oeste, com 1% dos contratos e 2% dos recursos” (MATTEI, 2005, p. 19).

A descrição dos grupos através da classificação proposta pela Resolução nº 2.629/99 (BACEN, 1999), foi a seguinte:

a) Grupo A: agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária que não contrataram operação de investimento no limite individual permitido pelo Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA);

b) Grupo B: agricultores familiares e trabalhadores rurais que:

I – explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária;

II – residem na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos;

III – não dispõem, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor;

IV – obtêm renda familiar oriunda da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento;

V – tem o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento;

VI – obtêm renda bruta anual familiar de até R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais), excluídos os proventos de aposentadoria rural;

c) Grupo C: agricultores familiares e trabalhadores rurais que:

I – explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária;

II – residem na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos;

III – não dispõem, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor;

IV – obtêm, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento;

V – têm o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária;

VI – obtêm renda bruta anual familiar acima de R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais) e até R\$8.000,00 (oito mil reais);

d) Grupo D: agricultores familiares e trabalhadores rurais que:

I – explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária;

II – residem na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos;

III – não dispõem, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor;

IV – obtêm, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento;

V – têm o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo manter até dois empregados permanentes, sendo admitido ainda o recurso eventual à ajuda de terceiros, terceiros, quando a natureza sazonal da atividade o exigir;

VI – obtêm renda bruta anual familiar acima de R\$8.000,00 (oito mil reais) e até R\$27.500,00 (vinte e sete mil e quinhentos reais).

2 – São também beneficiários e se enquadram nos Grupos "B", "C" ou "D" de acordo com a renda e a caracterização da mão-de-obra utilizada:

a) pescadores artesanais que:

I - se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais;

II - formalizem contrato de garantia de compra do pescado com cooperativas, colônias de pescadores ou empresas que beneficiem o produto;

b) extrativistas que se dediquem à exploração extrativista vegetal ecologicamente sustentável;

c) aqüicultores que:

I - se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais freqüente meio de vida;

II - explorem área não superior a dois hectares de lâmina d'água ou ocupem até 500 m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede.

Abramovay e Veiga (1999) afirmam que essas medidas foram adotadas para evitar que os recursos do programa fossem destinados a indivíduos que não possuíam renda proveniente, em sua maioria, de atividades agropecuárias, além da necessidade de não incluir no programa todas as propriedades que, apesar de possuírem menos de quatro módulos fiscais, não pertenciam aos agricultores familiares.

Vale destacar, entretanto, que, em 1997, já havia sido criado o certificado ou declaração de aptidão, o qual qualifica o agricultor como familiar, através do preenchimento dos critérios da categoria em órgãos designados para este fim, como os sindicatos de trabalhadores rurais e empresas estaduais de extensão rural. Para Abramovay e Veiga (1999), “o certificado de aptidão formaliza a mediação das organizações locais na definição do público-alvo do programa, [uma vez que] o sistema bancário nunca poderia cumprir esse papel” (p. 40).

Além dessas medidas que segmentaram e legitimaram os beneficiários do Programa, Schneider, Cazella e Mattei (2004) apontam que, no ano 2000, foram criadas novas condições de acesso ao crédito¹⁵, estabelecendo taxas de juros fixas e aumentando prazos e descontos, visando “atender a um maior número de beneficiários e expandir a esfera de interferência da agricultura familiar nas tomadas de decisões acerca dos rumos da produção agropecuária do país” (p.7). Além disso, na safra 2000/2001, foi criado o grupo A/C, que se refere aos assentados (grupo A) já beneficiados com o crédito de instalação (grupo C).

De acordo com dados do MDA/SAF (2013), o número de municípios atendidos pelo crédito financiado pelo PRONAF passou de 3.403, em 1999/2000, para 4.539, em 2000/2001. Além disso, a partir desse período, há um crescimento acelerado no número de contratos e no montante de recursos disponibilizados pelo crédito do Programa, o que indica um aumento significativo no número de agricultores beneficiados, conforme é ilustrado pela Tabela 2 a seguir.

¹⁵ Resolução 2.766, de 10 de agosto de 2000, do Banco Central do Brasil.

Tabela 2 – Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF, por ano fiscal.

Ano	Número de contratos	Montante (R\$ 1)
1999	802.849	1.829.731.597,98
2000	969.727	2.188.635.003,31
2001	910.466	2.153.351.258,79
2002	953.247	2.404.850.769,99
2003	1.138.112	3.806.899.245,48
2004	1.611.105	5.747.362.823,14
Total	6.385.506	18.130.830.698,69

Fonte: MATTEI (2005)

Observando a Tabela 2, verifica-se a quase estabilidade do número de contratos e do montante de recursos destinados ao PRONAF entre 1999 e 2002. Ao mesmo tempo, constata-se que, no período entre 2003 e 2004, há um grande crescimento tanto do número de contratos quanto dos recursos, o que, segundo Mattei (2005), sugere que os agricultores familiares estão, cada vez mais, se tornando um segmento priorizado pela política agrícola e de desenvolvimento rural.

No Plano Safra¹⁶ 2001/2002, o limite de renda bruta anual para os grupos de beneficiários C e D apresentou alterações, nas quais o limite de renda do grupo C passou de R\$ 8.000,00 para R\$ 10.000,00 e o limite do grupo D passou de R\$ 27.500,00 para R\$ 30.000,00 (IPEA, 2010).

No primeiro ano do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), novas mudanças institucionais ocorreram no âmbito do PRONAF. Entre elas, destaca-se a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no MDA, a qual passou a gerenciar as ações da linha Infraestrutura e Serviços Municipais do PRONAF, com o objetivo de promover o “desenvolvimento territorial” e ampliar as ações para uma escala mais regional (MATTEI, 2007). De acordo com Schneider, Cazella e Mattei (2004, p.17), a nova Secretaria afirmava que “o município seria uma instância decisiva de controle social, mas insuficiente para responder ao estímulo de uma proposta de desenvolvimento”.

Para os autores, a adoção da ideia de território como nova unidade de referência indicava que o governo pretendia mudar o enfoque das políticas públicas: ao invés de centralizar os objetivos em infraestrutura, o objetivo seria focar na organização social dos agricultores familiares e incentivar a participação destes nas instituições de representação.

¹⁶ O Plano Safra é lançado em julho e é válido até junho do ano seguinte.

Como outras mudanças institucionais no Programa, temos a divulgação do Plano Safra de 2003/2004, no qual foi criado o Proger Rural, um programa do governo federal que objetivava apoiar os agricultores familiares já consolidados, cuja renda ultrapassasse os limites de renda para o público beneficiário do PRONAF. Foi operacionalizado, assim, o Grupo E, o qual abrangia os agricultores com renda familiar anual bruta de até R\$ 60 mil e que atendam às demais exigências do Programa (propriedade com menos de quatro módulos fiscais e até dois trabalhadores contratados).

Em suma, nesse período, foram definidos seis categorias de beneficiários do programa:

os agricultores estabilizados economicamente (conhecidos como Grupo D); os agricultores com exploração intermediária, mas com bom potencial de resposta produtiva (Grupo C); os agricultores com baixa produção e pouco potencial de aumento da produção (Grupo B) e os assentados pelo processo de reforma agrária (Grupo A) [...] o grupo A/C, composto por agricultores oriundos do processo de reforma e que passaram a receber o primeiro crédito; grupo E, composto por agricultores familiares com os melhores índices de renda bruta familiar anual (MATTEI, 2007, p. 146).

Nessas categorias de beneficiários também houve um aumento no limite da renda bruta anual: o grupo B passou a integrar agricultores familiares com renda bruta anual de até R\$ 2.000,00; o grupo C, acima de R\$ 2.000,00 até R\$ 14.000,00; o grupo D, acima de R\$ 14.000,00 até R\$ 40.000,00; e o grupo E, conforme já apontado, acima de R\$ 40.000,00 até R\$ 60.000,00 (IPEA, 2004).

No Plano Safra 2003/2004, o setor rural foi definido como uma prioridade para o Governo Federal. Foram disponibilizados R\$ 32,5 bilhões para o crédito rural¹⁷, no qual R\$ 5,4 bilhões foram destinados aos programas para a agricultura familiar, somadas ainda à redução da taxa de juros. No ano seguinte, o investimento foi de R\$ 7 bilhões, com o objetivo de beneficiar, com o acesso ao crédito do PRONAF, mais 450 mil famílias de agricultores familiares, chegando a totalizar 1,8 milhão de famílias atendidas pelo Programa. Além disso, nessa safra, foram criadas novas de especiais de crédito destinadas a públicos específicos: o PRONAF Mulher, o PRONAF Jovem, o PRONAF Turismo Rural, entre outras, criadas, também ao longo dos anos seguintes.

Em 1999, a distribuição regional dos contratos do PRONAF ainda se apresentava concentrada, principalmente na região Sul do Brasil, a qual, mesmo apresentando um número menor de estabelecimentos agropecuários familiares que a região Nordeste, detinha, sozinha,

¹⁷ Cerca de 25,8% a mais de crédito do que foi programado para a safra 2002/2003 (PLANO SAFRA 2003/2004).

60,5% dos contratos, enquanto a última, apenas 22%¹⁸. A partir da safra de 2004, essa desigualdade na distribuição dos contratos diminuiu consideravelmente. Nesse ano, a região Sul deteve 38,5% dos contratos, enquanto a Nordeste, 36% dos contratos. As demais regiões também apresentaram mudanças nesse processo, uma que a região Sudeste deteve 14%, a Norte, 7,5% e a Centro-Oeste, 4% (MATTEI, 2005).

A distribuição dos contratos e dos recursos também se mostrou de maneira desigual entre as categorias de agricultores familiares beneficiados. Mattei (2007) aponta que, em 1999, os agricultores do grupo A responderam por 65% dos contratos e 46% dos recursos, enquanto que os agricultores do grupo D detiveram 28% dos contratos e 50% dos recursos, demonstrando que o maior volume de recursos se destinou aos agricultores já consolidados. Já em 2004, os grupos A, B, C e D responderam por 6%, 72%, 10% e 11% dos contratos, respectivamente, enquanto que em relação aos recursos os percentuais chegaram a 20%, 18%, 18% e 36%. Esses dados demonstram que, apesar da diminuição da participação dos grupos de agricultores que se encontram mais consolidados (C, D e E)¹⁹, a soma de suas participações ainda indica uma tendência de beneficiamento do segmento dos agricultores familiares mais consolidados (MATTEI, 2007).

Além de verificar o número de contratos e a distribuição destes entre os agricultores familiares de todo o Brasil, é importante trazer à discussão dados que ilustram o destino dos recursos disponibilizados entre as modalidades de crédito do Programa, ou seja, custeio e investimento. Mattei (2005) apresenta os indicadores que estão elencados na Tabela 3, demonstrando que o montante de recursos destinados à modalidade de crédito do custeio é muito superior ao montante de recursos destinados à modalidade de crédito de investimentos. Segundo o autor,

Esse comportamento pode estar indicando que o programa tem uma maior procura nas atividades anuais de rotina (safra agrícola) do que na intervenção direta sobre os sistemas de produção, no sentido de melhorar sua produtividade, por meio de investimentos de médio e longo prazos. Isso é mais patente naquelas atividades produtivas (animal ou vegetal) que requerem investimentos constantes, o que nem sempre é seguido pelos agricultores familiares, devido às suas fragilidades financeiras (MATTEI, 2005, p.25).

¹⁸ As regiões Sudeste, Norte e Centro-Oeste detinham 12%, 2,5 e 3%, respectivamente, do número de contratos do Programa (MATTEI, 2005).

¹⁹ É importante ressaltar que o grupo E somente foi incluído nos grupos de agricultores familiares beneficiados em 2003. Nas estatísticas citadas, a participação do grupo E, em 2004, é de 1% do número de contratos e 8% dos recursos.

Tabela 3 – Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por modalidade e ano fiscal. Brasil, 1999 – 2004

Ano	Modalidade	Contratos	Montante (R\$ 1)
1999	Custeio	671.239	1.243.508.530,09
	Investimento	131.610	586.223.067,89
2000	Custeio	757.536	1.392.128.098,16
	Investimento	212.191	796.506.905,16
2001	Custeio	723.754	1.444.733.759,65
	Investimento	186.712	708.617.499,13
2002	Custeio	677.730	1.419.748.414,51
	Investimento	275.517	985.102.355,47
2003	Custeio	860.730	2.364.895.617,35
	Investimento	277.382	1.442.003.628,12
2004	Custeio	1.049.796	3.566.198.014,72
	Investimento	561.309	2.181.164.808,42
Total		6.385.506	18.130.830.698,69

Fonte: MATTEI (2005)

Com os investimentos do Programa, o valor médio dos contratos passou de R\$ 1.849,56, em 1999, para R\$ 2.115,69, em 2003 (MATTEI, 2005), aumentando também a abrangência para todas as regiões do território nacional e facilitando o acesso ao crédito àqueles agricultores familiares que, durante muito tempo, ficaram à margem do sistema bancário. Segundo Mattei (2005),

Dessa forma, pode-se afirmar que o PRONAF é um marco na política agrícola brasileira, uma vez que possibilitou a construção de instituições, normas e procedimentos que, de forma regular e em condições favoráveis, disponibilizaram crédito rural para todos os municípios do país e, particularmente, para um número crescente de agricultores familiares (p. 28).

A Tabela 4 a seguir apresenta o número de contratos e o montante de recursos destinados ao PRONAF entre os anos de 2002/2003 a 2009/2010. Observa-se nela que entre os anos de 2002/2003 e 2005/2006 houve um crescimento contínuo no número de contratos. Entretanto, a partir de 2006/2007, o número de contratos cai, mas o volume do montante investido permanece em crescimento, o que indica que o valor médio do número de contratos se elevou a cada ano, ou seja, um número menor de beneficiários usufruiu de um maior volume de recursos do programa.

Tabela 4 – Evolução do montante e do número de contratos do PRONAF. Brasil 2002/2003 – 2009/2010

Ano-agrícola	Número de contratos	Montante (em R\$ milhões)
2002/2003	904.214	2.376,5
2003/2004	1.390.168	4.490,5
2004/2005	1.635.051	6.131,6
2005/2006	1.913.043	7.611,9
2006/2007	1.703.613	8.556,6
2007/2008	1.693.907	9.765,1
2008/2009	1.477.128	11.618,3
2009/2010	1.611.538	11.982,1
Total¹	12.328.662	62.532,6

Fonte: SAF/MDA – Elaboração: DIEESE, 2011. Org.: Cátia Meire Resende. ¹Cálculos da autora.

Em 2007, o lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar trouxe o investimento de R\$ 12 bilhões para as diversas linhas de crédito do PRONAF. Além disso, houve uma redução na taxa de juros para as diversas categorias de beneficiários do Programa e aumento dos limites de renda para enquadramento dos agricultores familiares. Nesse ano, também como resultado da Lei da Agricultura Familiar²⁰, ficou estipulado que os agricultores familiares deveriam comprovar, mediante a apresentação da Declaração de Aptidão (DAP), que atendiam aos seguintes critérios:

- a) exploram a terra na condição de proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros ou concessionários da reforma agrária;
- b) possuem entre 30 e 80% da renda familiar proveniente da atividade agropecuária;
- c) detêm ou exploram estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais, ou até seis módulos quando se tratar de atividade pecuária;
- d) residem na propriedade ou em local próximo;
- e) utilizam mão-de-obra predominantemente familiar;
- f) possuem renda bruta familiar de até R\$ 110.000,00 por ano (AQUINO, 2009. p.8).

Segundo Aquino (2009), a DAP identifica os agricultores familiares como beneficiários potenciais da política de crédito e classifica-os em seis grupos de beneficiários. Com as mudanças promovidas pelo Plano Safra 2007/2008, os grupos de beneficiários do PRONAF ficaram dispostos conforme mostra o Quadro 2.

²⁰ Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Quadro 2 – Classificação dos agricultores “pronafianos” por Grupo na safra 2007/2008

Grupo	Características
A	Assentados da reforma agrária.
B	Agricultores familiares com renda bruta anual até R\$ 4 mil e que obtenham ao menos 30% desse valor da atividade agropecuária.
A/C	Egressos do Grupo A.
C	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 4 mil até R\$ 18 mil e que obtenham ao menos 60% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.
D	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 18 mil até R\$ 50 mil e que obtenham ao menos 70% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.
E	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 50 mil até 110 mil e que obtenham ao menos 80% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.

Fonte: MDA/SFA/PRONAF (2007) – AQUINO (2009).

A partir da observação do Quadro 2, temos uma grande mudança nos grupos de beneficiários trazida pelo Plano Safra 2007/2008. Nesse momento, encerra-se uma fase do PRONAF, na qual os grupos de beneficiários eram quase os mesmos desde 1999; a partir de 1º de julho de 2008, os grupos C, D e E deixaram de existir, unindo-se em um só grupo denominado “agricultores familiares”, ou o grupo AF. Os grupos A, A/C e B permanecem, sendo comum a utilização do termo “microcrédito rural” para designar os agricultores familiares do grupo B.

Ao longo do tempo, o PRONAF estabeleceu diferentes limites de renda para os grupos de beneficiários da política de crédito, inserindo, cada vez mais, no Programa os agricultores que apresentavam níveis de renda mais elevados. A Tabela 5 mostra como os limites de renda foram definidos nas safras de 1999/2000 a 2007/2008.

Tabela 5 – Limite de renda bruta anual dos grupos de beneficiários do PRONAF-crédito nas safras que definiram ou os alteraram

Grupos	RENDA BRUTA ANUALMENTE			
	Safra 1999/2000	Safra 2001/2002	Safra 2003/2004 e 2004/2005	Safra 2007/2008
A	Beneficiários da Reforma Agrária			
B	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00	R\$ 2.000,00	R\$ 4.000,00
C	R\$ 8.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 14.000,00	R\$ 18.000,00
D	R\$ 27.500,00	R\$ 30.000,00	R\$ 40.000,00	R\$ 50.000,00
E	Inexistente	Inexistente	R\$ 60.000,00	R\$ 110.000,00

Fonte: Plano Safra da Agricultura Familiar – AQUINO (2009)

Apesar das grandes mudanças e do maior volume do montante disponibilizado pelo PRONAF, a distribuição dos recursos ainda permaneceu concentrada na região Sul do Brasil,

a qual detinha, em 2007, 43,72% do crédito do Programa, enquanto as regiões Sudeste, Nordeste, Norte e Centro-Oeste, detinham 22,17%, 19,97%, 7,39% e 6,75%, respectivamente²¹.

Considerando ainda os grupos C, D e E, vale destacar que essa mesma concentração ainda persiste entre os diferentes grupos de beneficiários do PRONAF: em 2007, o grupo D detinha 39,84% do montante do crédito rural do Programa, enquanto que os grupos E, C, B, A e A/C detinham 19,99%, 15,19%, 6,22%, 3,72% e 0,34%, respectivamente²². Isso indica que, apesar da evolução do PRONAF, em 2007, os maiores beneficiários do Programa ainda eram os agricultores mais capitalizados (grupo D e E) e os produtores em transição (grupo C), os quais ofereciam maiores garantias aos bancos, ou seja, os agricultores familiares mais consolidados do grupo AF (AQUINO, 2009).

No Plano Safra 2008/2009, foram efetivadas as mudanças em relação ao público alvo do PRONAF e houve o lançamento da nova linha de crédito Mais Alimentos. O Mais Alimentos foi lançado como uma resposta do governo à crise de alimentos, iniciada em 2007 e consiste em uma linha especial de crédito para investimento de longo prazo, destinada, essencialmente, para a mecanização da produção familiar, mediante aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas. O limite de crédito estipulado para essa linha foi R\$ 100 mil, com juros de 2% ao ano. Além disso, foram ampliados os descontos na venda de tratores, máquinas e equipamentos agrícolas para os agricultores familiares dos segmentos C, D e E, ou agricultores familiares. Dessa forma, o grupo A (assentados da reforma agrária) e o grupo B não participaram dessa política do MDA de combate aos efeitos da crise de alimentos (PLANO SAFRA 2008/2009; IPEA, 2010).

A meta do Mais Alimentos era atender, na safra 2008/2009, 300 mil agricultores, mediante o investimento de R\$ 6 bilhões. Entretanto, nesse período, essa linha de crédito se resumiu a menos de 23 mil contratos de financiamento, com um montante de R\$ 1,2 milhão, com destaque para as regiões Sul e Sudeste, as quais representaram 58,7% e 28%, respectivamente, dos financiamentos realizados (IPEA, 2010).

O volume de recursos destinados aos agricultores familiares através do PRONAF apresentou grande crescimento ao longo dos anos. Do Plano Safra 2002/2003 ao Plano Safra 2010/2011, o investimento passou de R\$ 2,4 bilhões para R\$ 16 bilhões e o número de contratos avançou de 890 para mais de 2 milhões/ano safra (PLANO SAFRA 2010/2011).

²¹ Dados retirados de Aquino (2009) segundo IPEA (2007) e MDA (2009).

²² Dados retirados de Aquino (2009) segundo IPEA (2007) e MDA (2009). A categoria denominada "Outros" recebeu, em 2007, 14,69% do montante do crédito rural do PRONAF.

Entretanto, é possível reconhecer que a ampliação dos recursos não significou a ampliação do público atendido, uma vez que os contratos permanecem concentrados nos segmentos C, D e E, indicando uma tendência de direcionamento do Programa aos grupos mais capitalizados da agricultura familiar. Além disso, os índices de inadimplência do PRONAF são maiores entre os segmentos A e B, o que sugere que a oferta de crédito a esses grupos não compõe uma política pública eficiente (IPEA, 2012).

No Plano Safra 2011/2012, o Governo Federal anuncia que dos R\$ 16 bilhões destinados à agricultura familiar, R\$ 7,7 bilhões serão destinados às operações de investimento e R\$ 8,3 bilhões às operações de custeio. Nessa safra, o limite de renda para enquadramento do grupo B passou de R\$ 4.000,00 para R\$ 6.000,00, permanecendo o máximo para o grupo AF de R\$ 110.000,00. Além disso, os agricultores deveriam ter, no mínimo, 70% da renda proveniente da atividade agrícola (PLANO SAFRA 2011/2012).

Apesar do volume de recursos ser o mesmo destinado à safra 2010/2011, o número de contratos e o montante investido sofreram grande queda entre as safras. Em 2010/2011, o número de contratos foi 1.327.154 e o montante de recursos chegou a R\$ 12.437,29 milhões, já na safra de 2011/2012, o número de contratos reduziu-se a 792.644 e o montante de recursos destinados a esses contratos foi de R\$ 8.649,90 milhões. Essa queda significativa no número de contratos entre as duas safras pode ser explicada por uma queda no número de contratos do grupo B e o grupo AF (queda de 46% e 43,4%, respectivamente) (IPEA, 2013).

Em uma análise sobre a distribuição dos recursos para estabelecimentos da agricultura familiar do Plano Safra 2011/2012, Peixoto (2011) apresenta uma tabela na qual é possível observar o número de estabelecimentos familiares por região, a área, o volume de recursos destinados aos estabelecimentos no Plano Safra 2011/2012 e o cálculo dos recursos destinados por hectare em cada região.

Tabela 6 – Recursos do Plano Safra 2011/12 para estabelecimentos da agricultura familiar

Regiões Brasileiras	Nº de Estabelecimentos		Recursos Plano Safra	
	Familiares	Área (ha)	2011/2012 (R\$ milhões)	R\$ por ha
Norte	413.101	16.647.328	1.000	60
Nordeste	2.187.295	28.332.599	3.500	124
Sudeste	699.978	12.789.019	3.400	266
Sul	849.997	13.066.591	7.100	543
Centro-Oeste	217.531	9.414.915	1.280	136
TOTAL	4.367.902	80.250.453	16.280	203

Fonte: Adaptado de PEIXOTO (2011)

Analisando os dados da Tabela 6, podemos perceber que a região Nordeste é a que mais apresenta estabelecimentos familiares, conforme o Censo Agropecuário de 2006, no entanto, a região que mais recebe os recursos do PRONAF é a região Sul, a qual apresenta um número muito inferior de estabelecimentos familiares. Temos assim demonstrada a má distribuição espacial dos recursos do Programa até a safra de 2011/2012.

Com a redução do número de contratos na safra 2011/2012, temos uma elevação no valor médio destes: no Brasil, esse valor foi de R\$ 10.193,00, variando de R\$ 4.189,00, na região Nordeste, a R\$ 20.737,00, no Centro-Oeste. Como a redução no número de contratos é maior que a redução do montante de recursos, temos que há uma redução de beneficiários de menor poder aquisitivo (IPEA, 2013).

No Plano Safra 2012/2013, o montante destinado à agricultura familiar foi de R\$ 22,3 bilhões, com a ampliação dos serviços de assistência técnica e extensão rural, crédito, cobertura de renda no seguro, garantia de preços, comercialização e organização econômica. O valor destinado às linhas do PRONAF, nesse Plano, foi de R\$ 18 bilhões, enquanto que no último Plano Safra (2013/2014), lançado antes da conclusão deste trabalho, o investimento programado é de R\$ 21 bilhões.

Nesse Plano Safra, foram divulgadas novas alterações sobre o limite de renda bruta anual para enquadramento nos grupos de beneficiários do PRONAF. O limite de renda do grupo B passou de R\$ 6 mil para R\$ 10 mil e o limite do grupo AF passou para R\$ 160 mil, com no mínimo 50% da renda proveniente da atividade agrícola.

O número de contratos firmados e o volume de recursos destinados ao PRONAF nos anos de 2011 e 2012 estão elencados na Tabela 7. Esses dados foram retirados do Anuário Estatístico do Crédito Rural, divulgado pelo Banco Central do Brasil, e demonstram o direcionamento dos recursos do PRONAF, nas modalidades custeio e investimento, nos anos citados.

Em relação ao número de contratos, houve um aumento significativo entre os referidos anos, além de um incremento orçamentário nos recursos destinados ao PRONAF. Grande parte do número de contratos e do crédito do Programa se destinou à modalidade investimento, principalmente ao investimento pecuário. Na modalidade custeio, a maioria dos contratos e do crédito se destinou ao custeio agrícola.

Tabela 7 – Número de contratos, montante financiado e valor médio contratual do PRONAF por modalidade e tipo de atividade (2011-2012)

2011			2012		
Finalidade/ Modalidade	Contratos (unidade)	Montante Financiado (R\$)	Finalidade/ Modalidade	Contratos (unidade)	Montante Financiado (R\$)
Custeio agrícola	485.263	4.691.113.707,69	Custeio agrícola	469.472	5.349.317.025,48
Custeio pecuário	175.279	1.674.312.218,27	Custeio pecuário	188.875	2.092.068.651,53
Investimento agrícola	218.158	3.045.164.163,08	Investimento agrícola	408.852	4.017.370.532,46
Investimento pecuário	661.201	3.894.106.710,40	Investimento pecuário	756.011	4.900.221.943,65
TOTAL	1.539.901	13.304.696.799,44	TOTAL	1.823.210	16.358.978.153,12

Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural 2011 e 2012. (BACEN, 2013) Org.: Cátia Meire Resende.

Vale ressaltar, porém, que os recursos destinados ao PRONAF, em sua maioria não são utilizados integralmente. Os dados do Crédito Rural, disponibilizados pelo MAPA, mostram que os recursos programados não são aplicados em sua totalidade. A Tabela 8 apresenta os indicadores dos recursos programados e aplicados entre os anos-safra de 2006/2007 a 2012/2013 e a porcentagem utilizada em cada safra.

Tabela 8 – Crédito Rural PRONAF – Programação e aplicação de recursos nas safras 2006/2007 – 2012/2013

Safra	Programação (jun-jul) (a) (milhões R\$)	Aplicação (jun-jul) (b) (milhões R\$)	Desembolso Relativo (b)/(a) (%)
2006/2007	10.000,0	7.844,9	78,4
2007/2008	12.000,0	8.021,2	66,8
2008/2009	13.000,0	9.489,0	73
2009/2010	15.000,0	11.220,6	74,8
2010/2011	16.000,0	11.442,8	71,5
2011/2012	16.000,0	12.902,4	80,6
2012/2013	18.000,0	17.029,4	94,6

Fonte: BB, BNB, BASA, SICREDI e BANCOOB – MAPA (2013). Org.: Cátia Meire Resende

Analisando a Tabela 8, temos que a variação da utilização dos recursos entre as safras selecionadas não é muito grande, principalmente entre 2006/2007 e 2010/2011, apresentando uma maior utilização desses recursos apenas nas últimas safras citadas.

Diante do exposto, percebemos que o PRONAF sofre diversas transformações desde a sua criação enquanto política pública voltada aos agricultores familiares até os dias atuais. No último Plano Safra lançado (2013/2014), novas alterações em relação ao limite de renda bruta anual foram divulgadas. Segundo informações do BNDES (2013), os agricultores familiares devem comprovar, mediante a apresentação da DAP que atendem aos seguintes critérios:

- a) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária, ou permissionário de áreas públicas;
- b) residam na propriedade ou em local próximo;
- c) não disponham, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, contíguos ou não, quantificados segundo a legislação em vigor (este item não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse os quatro módulos fiscais);
- d) obtenham, no mínimo, 50% da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento;
- e) tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor que o número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar;
- f) tenham obtido renda bruta anual familiar de até R\$ 360 mil nos últimos 12 meses que antecedem a solicitação da DAP, considerando neste limite a soma de todo o Valor Bruto de Produção (VBP), 100% do valor da receita recebida de entidade integradora e das demais rendas provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, recebidas por qualquer componente familiar, exceto os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais (BNDES, 2013).

Nesse sentido, acabamos de apresentar o processo de implantação e consolidação do PRONAF com vistas a entender como essa política de abrangência nacional atende aos agricultores familiares de todo o país. A seguir, retomaremos algumas questões do PRONAF na intenção de relacionar o Programa ao conceito de desenvolvimento e à teoria do reconhecimento e da redistribuição, compreendendo, assim, as promessas de desenvolvimento presentes no discurso da política de fortalecimento da agricultura familiar.

3.2. O PRONAF e as promessas de desenvolvimento: reconhecimento ou redistribuição?

Após a apresentação do PRONAF, nosso empenho se dará em torno da discussão dessa política e sua relação com o desenvolvimento, o reconhecimento e a redistribuição. Apresentaremos, a seguir, os diversos momentos em que o conceito de desenvolvimento, o reconhecimento e a redistribuição apareceram no contexto do Programa, desde sua criação até

os dias atuais. Pretendemos, assim, identificar o caráter desenvolvimentista proposto pela política e entender como o Programa se relaciona ao reconhecimento e à redistribuição, tanto no seu discurso quanto na efetivação de suas ações, e quais seriam as interpretações disso.

Antes de iniciar a discussão sobre o PRONAF e sua relação com as teorias do reconhecimento e da redistribuição, apresentamos uma citação de Ravagnani (2009b), a qual justifica a adoção da noção de reconhecimento que se pretende discutir nesse trabalho. Segundo este autor,

A idéia de reconhecimento adquire importância substancial na contemporaneidade devido a vários fatores, mas talvez principalmente por elucidar a relação intrínseca e necessária entre subjetividade e intersubjetividade, revelando a mediação profícua entre indivíduo e comunidade, particularidade e universalidade, diferença e identidade (RAVAGNANI, 2009b, p. 7).

Dessa forma, temos uma relação direta entre o reconhecimento e os três tipos de efeitos causados pelas ações do PRONAF: as ações “prometidas” no discurso do Programa, as ações implementadas e as ações que os agricultores esperam que sejam implantadas. Como esse trabalho é de caráter bibliográfico, pretende-se apenas discutir as ações “prometidas” e as implantadas na realidade, de acordo com os dados disponíveis. Abre-se, então, a possibilidade para futuros trabalhos, os quais procurarão entender as expectativas dos agricultores em relação a essa política.

Além disso, vale destacar a relação entre o PRONAF e as políticas de reconhecimento, discutidas por Taylor, a qual se refere às políticas universais e da diferença. O PRONAF pode ser considerado, ao mesmo tempo, uma política universalista, uma vez que procura garantir os mesmos direitos a todos os agricultores familiares, através do acesso ao crédito; e uma política da diferença, uma vez que deve levar em conta a grande diversidade existente dentro da categoria dos agricultores familiares.

Para atender aos objetivos desse tópico, partiremos para uma análise cronológica do PRONAF, levando em conta o que foi exposto no tópico anterior. Iniciaremos as análises a partir da criação da política pública até a atual configuração desta.

De acordo com o IPEA (2007), a criação do PRONAF, em 1996, representou uma tentativa de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção do desenvolvimento rural, significando a legitimação e o reconhecimento, pelo Estado, de uma categoria social que até então havia sido ignorada e excluída dos benefícios das políticas públicas voltadas ao meio rural: os agricultores familiares.

Segundo Aquino e Schneider (2010), desde que o PRONAF foi lançado, a agricultura familiar ganhou destaque tanto no que se refere aos resultados da aplicação do crédito quanto entre estudiosos e pesquisadores, tornando-se um programa de referência para tratar o desenvolvimento rural. Além disso, passou a ser entendido “como a mola-propulsora de uma estratégia nacional de valorização da diversidade social da agricultura familiar e do meio rural” (p.2).

Carneiro (1997) aponta, logo, que

Eleger a agricultura familiar como protagonista da política orientada para o desenvolvimento rural, apesar de todos os impasses da ação pública, não deixa de ser um indicativo de mudanças na orientação (ao menos no discurso) do atual governo em relação à agricultura e aos próprios agricultores. Ainda mais quando se pretende ampliar o conceito de desenvolvimento com a noção de sustentabilidade incorporando outras esferas da sociedade, além da estritamente econômica, tais como: a educação, a saúde e a proteção ambiental (Pronaf, 1996: 6-7) (CARNEIRO, 1997, p. 70).

Nessa passagem, a qual consideramos muito importante para os objetivos deste trabalho, temos a noção de reconhecimento destacada no momento em que, com a criação do PRONAF, o governo parece reconhecer as especificidades dos agricultores familiares. A criação de um programa de fortalecimento da agricultura familiar parece colocar em xeque o modelo de modernização da agricultura adotado até então, onde a grande produção e a grande propriedade eram os setores privilegiados. Segundo Carneiro (1997), a ruptura com esse modelo é explícita no próprio texto do PRONAF, no qual se intenciona construir um “*novo paradigma de desenvolvimento rural para o Brasil, sem os vícios do passado*” (PRONAF, 1996, p.14 apud CARNEIRO, 1997, p.70).

Além disso, temos a noção de desenvolvimento sustentável como um dos objetivos da criação do PRONAF. Retomando, assim, o conceito de desenvolvimento em suas diversas concepções e considerando-o para muito além do aspecto econômico, temos que a política de fortalecimento da agricultura familiar apresenta, ao menos teoricamente, um viés desenvolvimentista de caráter abrangente e incluyente, onde as especificidades e necessidades dos agricultores familiares tendem a ser reconhecidas e consideradas para a promoção do desenvolvimento rural.

Aquino (2009) aponta que, no momento da criação do PRONAF, este aparece “como um instrumento capaz de aumentar as “possibilidades” dos agricultores familiares, para que eles possam concretizar seus projetos (ou ambições para o futuro) rumo ao “modelo ideal” de funcionamento de suas unidades de produção” (p.4). Assim, o crédito rural disponibilizado

pelo Programa está entre o que o economista indiano Amartya Sen denominou de “liberdades instrumentais”. De acordo com Sen, a *“disponibilidade de financiamento e o acesso a ele podem ser uma influência crucial sobre os intituleamentos [títulos de acesso] que os agentes econômicos são efetivamente capazes de assegurar”* (SEN, 2000, p. 56 apud AQUINO, 2009, p. 5).

Essa noção de desenvolvimento como uma possibilidade, também se encontra no discurso de FHC, ao defender o combate à pobreza. Para o ex-presidente, “combater a pobreza é fortalecer as capacidades das pessoas e comunidades de satisfazer necessidades, resolver problemas e melhorar sua qualidade de vida” (CARDOSO, 2000, p.3 apud MENDONÇA e ORTEGA, 2005, p.11).

Entretanto, apesar de apresentar, como bem afirma Tolentino (2013), “objetivos bem intencionados”, o PRONAF foi alvo de diversas interpretações e questionamentos desde a sua constituição enquanto política pública de desenvolvimento rural.

Em meio à discussão sobre o PRONAF no contexto de sua criação, há algumas considerações feitas por Carneiro (1997) e retomadas por Aquino (2009), que merecem ser aqui destacadas. A primeira questão levantada pela autora é o fato do Programa ambicionar, em sua versão original, a promoção do desenvolvimento sustentável, associando capacidade produtiva e melhoria na qualidade de vida, sem, contudo, apresentar alternativas para minimizar os “usos dos fatores ambientais”. Dessa forma, a noção de sustentabilidade que acompanha o conceito de desenvolvimento não se sobrepõe ao aumento da capacidade produtiva e da renda (CARNEIRO, 1997). Ou seja, o rompimento com a noção de desenvolvimento atrelada aos aspectos econômicos não acontece de fato, bem como a nova concepção “prometida” de desenvolvimento rural ainda não é contemplada na primeira versão do Programa.

Carneiro (1997, p. 76) aponta que

Ainda que se chame a atenção para a diferença desta nova política em relação às anteriores, criticadas como produtivistas, ou seja, com ênfase na dimensão quantitativa do crescimento econômico em detrimento da dimensão qualitativa do bem-estar social, as metas anunciadas nos remetem à velha fórmula desenvolvimentista: aumento da produção = diminuição de preço no mercado = competitividade.

A segunda questão destacada se refere ao viés setorial adquirido pelo crédito rural, no instante em que este, a princípio, se destinava apenas às atividades agropecuárias. Assim, o PRONAF ignorava que o meio rural apresentava uma diversidade de atividades, entre elas as

não agrícolas, desconsiderando a pluriatividade dos agricultores familiares, tendo seu alcance limitado devido ao não atendimento das necessidades trazidas pelas mudanças no meio rural (AQUINO, 2009).

Nesse sentido, Graziano da Silva e Grossi (2000), mesmo não citando o PRONAF explicitamente, criticam as políticas de desenvolvimento rural elaboradas até então. Para esses autores,

O grande problema é que ainda hoje as políticas agrícolas e agrárias são desenhadas para agricultores “full time”, ou seja, para as famílias que dedicam todo o seu tempo às atividades agrícolas internas ao seu estabelecimento. O não alargamento das diretrizes de políticas públicas impede o acesso dos pluriativos às políticas para o setor, e conseqüentemente contribui com a omissão do poder público para com esse segmento crescente de agricultores (GRAZIANO DA SILVA e GROSSI, 2000, p. 167 apud TOLETINO, 2013, p.105).

Além disso, se faz de fundamental importância ressaltar os apontamentos de Tolentino (2012), o qual chama a atenção para o produtivismo agrícola presente no texto do decreto de criação do PRONAF. A utilização de expressões como *aumento de sua capacidade produtiva* (§ 2), *aumento da produtividade do trabalho agrícola* (§ 2) e *melhor desempenho produtivo* (§ 2), demonstravam como o meio rural estava fortemente vinculado ao setor agrícola e a maneira com que a questão da produtividade se sobrepunha aos demais objetivos do Programa.

O terceiro ponto a ser levantado se refere ao caráter excludente da delimitação do público-alvo do Programa, uma vez que, ao atender apenas os agricultores familiares em transição, com a alegação de que estes apresentavam maior viabilidade econômica, se excluía aproximadamente 11 milhões de pessoas²³, classificadas como agricultores familiares periféricos. Observa-se, aqui, o não reconhecimento de uma grande parte dos agricultores, devido à racionalidade econômica presente no discurso do PRONAF.

Tolentino (2013), citando os estudos FAO/INCRA (1995), aponta que

Para os periféricos restava-lhes as atividades não-agrícolas ou a Reforma Agrária, consideradas políticas que não deveriam atingir o setor considerado mais dinâmico, do ponto de vista do mercado capitalista. Era uma ideia fordista, pois pautava-se numa concepção de que as políticas voltadas para atividades não-agrícolas eram marginais, políticas que incentivavam o produtivismo agrícola é que deveriam ser voltadas aos agricultores em transição para que se expandissem e se reconvertessem produtivamente (p. 126).

²³ CARNEIRO (2007).

Para Carneiro (1997), os critérios para a definição de beneficiários do PRONAF, quando da sua criação, construíram a noção do “verdadeiro agricultor”, o qual seria aquele, de inclinação empresarial, adequado para encontrar na atividade agrícola toda, senão grande parte, da renda familiar. Assim, os agricultores, que, por quaisquer motivos, fossem incapazes de se sustentar com a unidade familiar, seriam relegados à categoria periféricos, marginalizando esse segmento e aumentando ainda mais as desigualdades entre os grupos sociais do meio rural.

Com esses dois últimos pontos, temos a noção de reconhecimento sendo relegada a segundo plano, através da negação da pluriatividade como importante para a constituição das peculiaridades das condições de trabalho e geração de renda dos agricultores familiares.

A autora acima citada afirma, ainda, que a vinculação do agricultor familiar ao cidadão moderno, traz à tona a dicotomia rural-urbano, tradição-modernidade. Lembramos, logo, da noção de desenvolvimento atrelada à ideia de progresso, de evolução, uma vez que se associa o progresso técnico ao aumento da produtividade e à figura do agricultor viável.

O não reconhecimento do agricultor familiar em sua especificidade de condições de trabalho e produção rural, comparando-o ao trabalhador urbano, também é destacado por Carneiro (1997):

Pensar o agricultor como um “profissional como outro qualquer”, enquadrando-o em um modelo único, calcado nos mesmos parâmetros do trabalhador urbano, de fato, implica negar ou não levar na devida consideração os componentes culturais dos estilos de vida dos agricultores familiares que normalmente se associam às práticas econômicas. Justamente, a especificidade em conjugar as atividades produtivas às relações familiares resulta na plasticidade dessa forma de organização da agricultura e lhe confere a capacidade de se adaptar a situações regionais distintas incorporando na dinâmica de sua reprodução as potencialidades locais, quer de trabalho extra-agrícola, quer da diversificação produtiva e até mesmo da oferta de serviços. Neste sentido, **instituir o “bom” agricultor como aquele que aufer a renda familiar quase exclusivamente da atividade agrícola, implica excluir as possibilidades de combinar a agricultura com outras fontes de renda que, em alguns casos, são indispensáveis à continuidade da própria atividade agrícola e, portanto, fundamentais para a retenção da mão-de-obra no campo** (p. 79, grifos nossos).

Nesse sentido, temos, ainda, a afirmação da ideia da pluriatividade como estratégia de desenvolvimento rural. Dessa forma, concordamos com as ideias de Ellis (2000) citadas por Schneider (2006), segundo as quais as oportunidades de melhoria nas condições de vida dos sujeitos rurais podem ser encontradas no próprio lugar onde vivem e a diversificação, além de contribuir para ampliar essas possibilidades, representa a garantia da reprodução social, econômica e cultural da população rural.

Como consequência dos critérios de seleção dos beneficiários do PRONAF, temos que a opção pelos segmentos que apresentavam certa integração ao mercado, os agricultores em transição, colaborou para uma maior concentração dos recursos do Programa na região Sul do Brasil. A concentração dos recursos nessa região, principalmente nos primeiros anos de operacionalização do Programa, pode ser explicada pelos seguintes aspectos:

a) o peso econômico e as pressões das agroindústrias na região Sul do país sobre os agricultores a elas vinculados. [...]. b) um nível maior de organização dos agricultores familiares, além de uma tradição de luta pelo crédito rural mais fortemente incorporada à pauta de reivindicação dos agricultores familiares da região Sul; c) uma organização mais limitada dos agricultores familiares da região Nordeste, o que se traduz em um baixo poder reivindicatório; d) um processo de integração produtiva maior na região Sul do país, cuja integração agroindustrial submete mais fortemente os agricultores à lógica operacional das agroindústrias (MATTEI, 2007. p.150).

A partir desses aspectos citados como justificativas para a concentração dos recursos na região Sul do Brasil, podemos destacar a questão da estima social apontada por Honneth, uma vez que os agricultores sulistas parecem apresentar maior estima social e maior demanda moralmente motivada, querendo serem vistos como interlocutores e, assim, se sentirem mais “reconhecidos” que os demais agricultores familiares brasileiros

Sob a coordenação do MAPA, através da criação da linha Infraestrutura e Serviços Municipais, o PRONAF apresentava um caráter descentralizador e participativo, baseado em um desenvolvimento endógeno, mediante a criação dos CMDR. De acordo com Schneider, Cazella e Mattei (2004), o destaque dado à constituição dos CMDR deve-se ao fato de que o Estado vê a necessidade de incentivar formas de gestão mais descentralizadas e democráticas das políticas públicas.

Abramovay (2001) salienta que, mesmo que a criação de conselhos represente uma inovação organizacional significativa, uma vez que os recursos de um programa do governo federal passam pela mediação de representantes locais, é preciso que essa conquista revele um aumento da renda e das possibilidades de desenvolvimento da sociedade em questão. Logo, a efetiva organização dos conselhos permite que o PRONAF não se limite a uma política de acesso ao crédito. Para o autor, a principal missão dos conselhos “é descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de revelar, sobretudo em regiões menos favorecidas” (p. 122).

Segundo Carneiro (1997),

A idéia de municipalizar a implementação do Pronaf tem de ser vista, portanto, de forma mais ampla e não limitada ao mero mecanismo de operacionalização de metas e objetivos definidos global e uniformemente para todo o país. [...] Levar em conta as potencialidades locais [...] implica ampliar a noção de agricultor de maneira a incorporar também aqueles que combinam a agricultura com outras atividades. [...] Combinar “modernidade” e “tradição” significa ampliar o raio de ação das políticas intervencionistas de modo a assimilar práticas próprias da sociabilidade local contribuindo, assim, para o enraizamento “sustentável” da população rural e a formulação de soluções específicas para cada situação em que se encontram as diferentes formas de agricultura familiar (p. 80).

A criação dos CMDR está vinculada aos critérios de seleção dos municípios que seriam beneficiados pela linha Infraestrutura e Serviços Municipais do PRONAF. Os critérios para a seleção dos municípios, ao serem aprovados pelo Conselho Nacional do PRONAF, visavam atender os municípios mais pobres, mais agrícolas e de menor população (ABRAMOVAY, 2001).

Para os objetivos desse trabalho, entendemos que a criação dos CMDR pode ser considerada indício de que houve um reconhecimento da importância da participação, na formulação e aplicação da política pública, daqueles que são os principais beneficiários dela: os agricultores familiares. Além disso, temos a criação desses conselhos inserida em uma das formas reconhecimento propostas por Honneth (2003): o reconhecimento jurídico.

Ao discutir o reconhecimento jurídico desacoplado da estima social e distinguir as categorias do direito, Honneth (2003) salienta que, a partir das primeiras décadas do século XX, *“dá-se o momento em que se impôs definitivamente a convicção de que todo membro de uma coletividade política deve caber o direito igual à participação no processo democrático de formação da vontade”* (p. 191), ou seja, há um reconhecimento, por parte do Estado, de que os cidadãos tem o direito de participar da formulação das políticas públicas que se destinam a eles próprios.

Logo, Honneth (2003) aponta, ainda, que

Como os direitos políticos de participação, os direitos sociais de bem-estar também surgem na sequência de uma ampliação, forçada “a partir de baixo”, do significado que se associa à idéia de “igualdade de vida”, própria da condição de membro de uma coletividade política (p.191).

Transferindo essa citação para a criação dos CMDR, entendemos que “a partir de baixo” se relaciona ao fato de que a política do PRONAF seria supostamente gerida a partir das demandas dos agricultores familiares, que, após se reconhecerem como sujeitos de direito, expressarão suas “vontades”. Somado a isso, temos a ideia de “igualdade de vida” entendida a partir da concepção de que todos os cidadãos possuem os mesmos direitos e, por isso, são

iguais perante a lei, ou seja, no âmbito do CMDR, temos que tanto os representantes dos agricultores quanto os das instituições terão o mesmo “valor”, podendo se expressar através da garantia de que serão ouvidos, igualmente. A partir daí, tendo os direitos políticos de participação efetivados, os direitos sociais de bem-estar seriam consequência desse processo, uma vez que Honneth (2003, p.193) evoca que, “*um sujeito é respeitado se encontra reconhecimento jurídico não só na capacidade abstrata de poder orientar-se por normas morais, mas também na propriedade concreta de merecer o nível de vida necessário para isso*”.

Além de relacionar a criação dos CMDR às formulações de Honneth (2003), temos ainda a relação entre os conselhos e o princípio de *paridade de participação*, proposto por Fraser (2002). Podemos relacionar, assim, a criação dos conselhos de desenvolvimento rural à implantação do Orçamento Participativo, apontado por Krischke (2003), o qual salienta que a experiência do OP converge “elementos de políticas de redistribuição sócio-econômica com políticas sócio-culturais de reconhecimento entre as diferenças de identidade” (p.6). Dessa forma, a criação dos CMDR, como exigência do PRONAF Infraestrutura, se dá de maneira a conciliar a política de crédito do Programa, de caráter distributivo, à participação dos agricultores familiares no processo de implantação da política, refletindo o reconhecimento dessa categoria.

A participação dos agricultores familiares nos CMDR, bem como a contribuição direta para a elaboração do PMDR, pode ser apontada também como uma forma de reconhecimento jurídico intersubjetivo. Segundo Honneth (2003),

Assim como, no caso do amor, a criança adquire a confiança para manifestar espontaneamente suas carências mediante a experiência contínua da dedicação materna, o sujeito adulto obtém a possibilidade de conceber sua ação como uma manifestação da própria autonomia, respeitada por todos os outros, mediante a experiência do reconhecimento jurídico (p. 194).

Entretanto, o caráter burocrático dos conselhos e a limitação do poder de representatividade dos agricultores permite inferir que há uma maior preocupação com a redistribuição dos recursos do que com o reconhecimento das especificidades dos agricultores e das realidades locais e com a promoção do desenvolvimento rural.

O mesmo acontece com a elaboração do PMDR, uma vez que, a princípio, há um reconhecimento de que as melhores propostas de desenvolvimento rural tendem a partir daqueles que, além de conhecer a realidade, serão os beneficiados por esse desenvolvimento. Entretanto, entendemos que a maneira como esse plano é elaborado, induz a uma

redistribuição dos recursos entre os agricultores, sem reconhecer as demandas e particularidades do público a qual se destina.

A partir da vinculação do CMDR ao PRONAF vale ressaltar algumas limitações dos conselhos apontadas por Abramovay (2001). Não pretendemos, porém, discutir a fundo as questões relacionadas ao funcionamento dos conselhos, apenas apontaremos alguns pontos de caráter abrangente sobre esses espaços, a fim de entender as limitações destes no que se refere ao reconhecimento das especificidades do meio rural, bem como a redistribuição dos recursos, através do acesso dos representantes ao PRONAF.

O primeiro ponto a ser levantado por Abramovay (2001) se refere ao fato de que os conselhos são criados para atender às exigências legais para obtenção de recursos públicos, podendo, assim, se tornar apenas um espaço formal, onde não se discutem iniciativas inovadoras para as realidades locais. A segunda questão diz respeito à participação da população nas reuniões do conselho; esse fato, não se refere ao número de representantes dos agricultores familiares nas reuniões, logo, refere-se à capacidade de representação das demandas coletivas por parte desses agricultores e à promoção de mudanças institucionais. Outro ponto destacado pelo autor é a questão da escala de atuação dos conselhos, uma vez que, no plano municipal, a utilização dos recursos do PRONAF se limita a suprir deficiências básicas dos municípios, sem, contudo, promover o desenvolvimento rural.

Além desses apontamentos, cabe levantar questões acerca dos PMDR, elaborados nos CMDR. Abramovay (2001) aponta o caráter *lista de compras* e a natureza essencialmente agrícola atribuído a esse documento, viabilizando mais o atendimento das necessidades pontuais do que o desenvolvimento rural.

Como afirmado anteriormente, o PRONAF sofreu inúmeras alterações ao longo do tempo. As transformações ocorridas no Programa, principalmente a partir de 1999, se deram no intuito de ampliar o público-alvo e torná-lo uma política efetiva na promoção do desenvolvimento da agricultura familiar. Segundo o IPEA (2007),

Algumas das transformações do Pronaf resultaram das pressões dos movimentos sociais, que tinham como objetivo adequar seus mecanismos à diversidade das situações presentes no campo brasileiro e, assim, incorporar os segmentos mais pobres e menos assistidos da agricultura familiar, com pouca ou nenhuma integração com o mercado, baixo ou nulo domínio ou manejo de técnicas modernas ou mais adequadas de produção e comercialização (IPEA, 2007, p. 345).

Dessa forma, temos que as alterações sofridas pelo Programa resultaram principalmente das reivindicações dos próprios agricultores, demonstrando que estes sentiam

a necessidade de serem reconhecidos como uma categoria específica, onde os mais pobres deveriam ter condições de acesso às políticas públicas. Temos aí uma *luta por reconhecimento* por parte dos movimentos sociais e dos agricultores familiares que reivindicavam as mudanças no Programa. Confirmamos essa ideia a partir das formulações de Honneth (2003), o qual, apresentando a forma de reconhecimento recíproco baseado na estima social, afirma que

Quanto mais os movimentos sociais conseguem chamar a atenção da esfera pública para a importância negligenciada das propriedades e das capacidades representadas por eles de modo coletivo, tanto mais existe para eles a possibilidade de elevar na sociedade o valor social ou, mais precisamente, a reputação de seus membros. Além disso, uma vez que as relações da estima social, como já havia visto Georg Simmel, estão acopladas de forma indireta com os padrões de distribuição de renda, os confrontos econômicos pertencem constitutivamente a essa forma de luta por reconhecimento (p. 207-208).

Segundo Tolentino (2012), o documento intitulado “Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural”, publicado em 1999, serve de base para entendermos as redefinições sofridas pelas políticas de desenvolvimento rural a partir desse período. O documento apresenta como premissa a ideia de

promover o desenvolvimento sócio-econômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos –, usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, *não necessariamente agrícolas* (MEPF/INCRA/SDR, 1999, p.01 apud TOLENTINO, 2012, p.13).

Nesse sentido, com o financiamento às atividades não-agrícolas, o PRONAF reconhece a pluriatividade dos agricultores familiares e desvincula o meio rural à base essencialmente agrícola. Tolentino (2012) aponta que, se no momento de sua criação o PRONAF apresenta uma abordagem setorial, relacionando o rural ao agrícola, a partir desse momento, o Programa passa a entender o rural como um espaço, um território onde convivem diferentes setores.

A alteração mais significativa do PRONAF foi realizada através da Resolução nº 2.629, de 10 de agosto de 1999, a qual apresentou uma classificação dos agricultores em diferentes grupos, com base na renda bruta anual das famílias. O objetivo dessa classificação foi adequar o acesso ao crédito à realidade dos agricultores familiares beneficiados pelo

Programa. Assim, os segmentos mais desfavorecidos teriam acesso aos encargos financeiros de forma mais eficaz, havendo, também, uma distribuição mais justa dos recursos.

A partir dessa classificação, conforme os dados apresentados no tópico anterior, podemos constatar o crescimento do número de contratos e a abrangência que o PRONAF havia alcançado em apenas alguns anos após sua criação. Mattei (2005) aponta que, de 1999 a 2004, houve um aumento de 100% no número de contratos (ver Tabela 2). Podemos observar, que apesar da região Sul ter apresentado uma queda no número de contratos, ela ainda apresenta a maior parte destes (60,5%, em 1999). Entretanto, não é a distribuição regional, já apontada no item anterior, a qual pretendemos discutir aqui. A distribuição dos recursos entre os grupos de agricultores familiares apresentou uma concentração nas categorias de agricultores mais consolidados, principalmente, o grupo C e D.

Temos, assim, que, apesar das transformações ocorridas no PRONAF, os segmentos de agricultores que apresentavam maiores viabilidades econômicas ainda eram os mais beneficiados pelo crédito disponibilizado. Se, no início do Programa, os agricultores em transição, que, entre outras coisas, ofereciam mais segurança aos agentes financeiros, eram o público alvo dessa política, agora, os agricultores já consolidados abarcavam ainda mais recursos para o custeio de suas atividades produtivas.

Vale ressaltar, ainda, que o aumento do número de contratos nem sempre foi acompanhado do aumento proporcional do montante investido, resultando na diminuição do valor médio dos contratos. Segundo o IPEA (2001), uma possível explicação para esse fato é que, com a maior segmentação dos grupos de agricultores beneficiados, o gerenciamento dos recursos tornou-se mais complexo, devido também à maior disputa de recursos entre os grupos.

As mudanças institucionais no PRONAF continuaram a ocorrer de forma a preencher as lacunas deixadas pelo Programa. Em 2003, já no governo Lula, com a criação da SDT, conforme já apontado, houve a incorporação da noção de desenvolvimento territorial nas ações do PRONAF. Nesse período, na esfera governamental, o território foi definido como

Um espaço físico, geograficamente delimitado, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais que se relaciona interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA/SDT/CONDRAF, 2003 apud TOLENTINO, 2013, p. 116).

Dessa forma, o reconhecimento de que o meio rural se transformava, cada vez mais, em um espaço de múltiplas atividades e atores, propiciou que o enfoque territorial se fizesse

presente na concepção das políticas públicas voltadas ao meio rural. Segundo documentos oficiais, citados por Mendonça e Ortega (2005), a abordagem territorial permitiria uma maior interlocução entre atores do governo e da sociedade engajados nos projetos de desenvolvimento rural.

O objetivo da SDT seria integrar e articular as políticas governamentais, em seus diversos âmbitos, com as associações da sociedade civil, em torno dos territórios rurais. As estratégias da Secretaria se dariam, portanto, em torno da promoção de ações descentralizadas que estimulassem as capacidades intrínsecas dos territórios rurais, levando ao seu desenvolvimento. A mudança no âmbito de atuação do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais resultaria na união dos municípios em arranjos intermunicipais, em torno de um projeto de desenvolvimento territorial (MENDONÇA e ORTEGA, 2005).

Nesse sentido, a abordagem territorial que, principalmente a partir desse momento²⁴, se faz presente no contexto do PRONAF, sugere políticas públicas que estimem os domínios locais e regionais no processo de desenvolvimento. Assim, há um esforço por reconhecimento tanto das especificidades dos agricultores quanto do meio rural, entendendo que o desenvolvimento rural se dá a partir do estímulo à ampliação das potencialidades dos atores sociais.

Ainda na safra 2003/2004, a criação das diversas linhas específicas do PRONAF e de um novo grupo de beneficiários, o grupo E, com limites de renda ainda maiores, sugerem que o Programa buscava atingir amplos setores da sociedade. Porém, isso significou uma maior concentração dos recursos nos grupos de agricultores consolidados, ou seja, os grupos, C, D e E.

De acordo com Mattei (2005), as mudanças ocorridas, principalmente, após a safra de 2004, não foram suficientes para que a distribuição dos recursos contribuísse para uma efetiva política agrícola de apoio ao desenvolvimento rural em todas as regiões do país. Mesmo que tenha diminuído a concentração regional dos recursos, ainda predominava a grande participação da região Sul no número de contratos (38,5%, em 2004).

Aquino e Schneider (2010) apontam que a “abertura das portas” da política de crédito do PRONAF, dada através do aumento no limite da renda (ver Tabela 5), apresenta duas consequências importantes: o aumento da participação do sindicalismo patronal no cumprimento das ações do Programa e a maior facilidade de acesso ao crédito do Programa pelos agricultores mais capitalizados, que, oferecendo maiores garantias aos bancos, tenderão

²⁴ Alguns autores afirmam que a abordagem territorial nas políticas públicas haviam se iniciado desde a década de 1990. Ver Schneider, Cazella e Mattei (2004), Mendonça e Ortega (2005).

a absorver a maior parte dos recursos, principalmente dos investimentos. Assim, para os autores, no interior do PRONAF haveriam verdadeiras “lutas por classificação”. Lutas essas que “não envolvem apenas questões normativas, mas uma disputa por reconhecimento, poder e, acima de tudo, recursos governamentais baratos” (p.7). Assim, entendemos que a simples redistribuição dos recursos vai se transformando numa luta por reconhecimento, conforme aponta Honneth.

Na safra 2007/2008, novas mudanças foram operadas no PRONAF. O aumento do limite da renda entre os grupos significou o acesso de um maior número de agricultores ao Programa. Além disso, a junção dos grupos C, D e E, formando o grupo AF, dos agricultores familiares, é apontada como uma alternativa não de “privilegiar possíveis diferenças, mas de estender o programa de forma a torná-lo mais ágil e de mais fácil operacionalidade por parte dos agentes financeiros” (IPEA, 2008, p.194), uma vez que as taxas de juros serão determinadas pelo valor financiado.

Entretanto, essas mudanças ainda apresentavam contradições no que se refere à promoção do desenvolvimento rural. Segundo o IPEA (2008),

o programa não tem sido pensado para contrapor-se à lógica dominante da produção agropecuária do país, cada vez mais pautada na especialização produtiva com base no uso de insumos modernos. Alguns estudos apontam que o Pronaf tem estimulado a reprodução e a consolidação de um modelo produtivo de feição tradicional, provocando aumento da dependência de insumos externos e aumentando os riscos de perda de sustentabilidade das atividades agropecuárias (p. 195).

Ou seja, a mera mudança nas categorias de beneficiários não preencheria as lacunas ainda existentes no contexto do PRONAF. Pelo contrário, a extinção dos grupos C, D e E, provocaram alguns questionamentos que serão abordados a seguir.

Tolentino (2013) questiona se estaria havendo uma mudança no discurso da política, ao estabelecer distinções tão nítidas entre os agricultores do grupo B, que produziam basicamente para o consumo próprio, e agricultores dos segmentos C, D e E, os quais já se encontravam integrados ao mercado agroindustrial. Essas indagações também são colocadas no Boletim do IPEA (2010), o qual estabelece que

A junção dos três últimos segmentos tende a negar a diversidade existente no seio da agricultura familiar brasileira, implicando uma visão míope e políticas públicas não adequadas a cada realidade. Perde-se também a capacidade de monitorar o desempenho do programa de acordo com seus segmentos de público (p.222).

Outro questionamento a respeito da união dos grupos CDE diz respeito à denominação do novo grupo como Agricultores Familiares. O Boletim do IPEA (2010) levanta as seguintes questões: *por que denominar a junção dos grupos CDE em “Agricultura Familiar”? Os demais grupos não pertencem à agricultura familiar? O grupo B, por exemplo, que corresponde mais da metade da agricultura familiar brasileira, não está sendo relegado a uma situação de subcategoria ou de público periférico não prioritário do PRONAF?* (p.222).

Essas questões já se apresentavam desde o instante em que se debateu, nesse texto, as informações acerca da distribuição dos recursos do PRONAF entre os diferentes grupos de agricultores familiares beneficiados pelo Programa. Assim como afirma o Boletim do IPEA (2010), além da nomenclatura desse novo grupo, as ações do PRONAF já deixavam indícios de uma priorização dos segmentos mais capitalizados da agricultura familiar.

A justificativa que considera a junção dos grupos CDE como possibilidade de maior flexibilidade do crédito, quando as taxas de juros se relacionarem ao valor financiado, também é questionada, uma vez que os bancos, numa tentativa de conter a inadimplência, utilizam-se da renda do agricultor para a concessão dos financiamentos, ou seja, o agrupamento de agricultores menos capitalizados, como é o caso do grupo C, não interfere no acesso ao crédito, já que a renda da unidade familiar permanecerá a mesma, anterior à união dos grupos.

Na safra 2008/2009, há uma diminuição dos números de contratos (ver Tabela 4), principalmente entre os agricultores do grupo dos agricultores familiares, o montante de recursos, no entanto, apresentou um aumento de 15% em relação à safra anterior. Isso significa que houve um aumento no valor médio dos contratos individuais sem, contudo, aumentar o número de agricultores beneficiados. Essa questão pode ser um indício de que, dentro do próprio grupo, pode haver uma exclusão dos agricultores que apresentam menor faixa de renda (IPEA, 2010).

Apesar do grande volume de recursos investidos na agricultura familiar e divulgados pelos Planos Safra, o Boletim do IPEA (2011) aponta que esses não foram suficientes para aumentar o público atendido pelo Programa, uma vez que o destino dos recursos reflete o direcionamento da política do PRONAF aos agricultores familiares do grupo AF.

Em relação aos critérios de acesso ao PRONAF vigentes atualmente, temos uma abertura ainda maior do Programa para os segmentos da agricultura familiar de maior renda. Dessa forma, essa priorização pelos segmentos mais ricos da categoria, tão comentada nesse tópico, apresenta-se como uma realidade do Programa que se mostrou, ao longo do tempo,

pouco provável de ser alterada se não houver transformações de caráter institucional da política pública da agricultura familiar no Brasil.

Deve-se considerar que os incentivos da política de crédito do PRONAF tem se voltado mais a aumentar o número de contratos assinados a cada ano do que realizar uma real transformação das realidades onde os recursos são inseridos. Além disso, o estilo da agricultura familiar escolhido para ser o privilegiado das ações governamentais, baseado nos “verdadeiros agricultores”, levou à desconsideração da diversificação das atividades e ao financiamento das atividades relacionadas ao agronegócio exportador (AQUINO e SCHNEIDER, 2010).

A utilização dos recursos da política de crédito do PRONAF e sua efetividade enquanto política voltada aos agricultores familiares vai em direção oposta aos princípios que nortearam a criação do Programa nas duas regiões que apresentam o maior número de estabelecimentos familiares do país: Nordeste e Sul. Aquino e Schneider (2010) salientam que, na região Nordeste, o financiamento é deficiente no que se refere ao reconhecimento da diversidade das atividades das famílias de agricultores, bem como o Programa ainda estimula a exercício de atividades agropecuárias vulneráveis às secas, não incentivando a implantação de tecnologias alternativas para as atividades no espaço do semiárido.

Em relação à região Sul, a que mais recebeu os recursos do Programa desde sua criação, o mesmo tem se verificado nas ações da política que se norteia pelo modelo de desenvolvimento baseado no produtivismo, com o incentivo à produção de grãos e *commodities* agrícolas, como o milho e a soja, utilizando-se de insumos agrícolas que prejudicam o meio ambiente (AQUINO e SCHNEIDER, 2010).

Em ambos os casos, concluímos que o desenvolvimento rural está atrelado ao produtivismo agrícola e a noção de sustentabilidade se encontra fora da realidade, tanto da política quanto dos agricultores.

Diante do exposto, buscamos retomar algumas questões sobre o Programa, correndo o risco de tornar-nos repetitivos em alguns pontos, para compreender que, do momento de sua criação até os dias atuais, o PRONAF se apresentou e se apresenta como uma política de reconhecimento, que reflete as demandas da população rural, considerando suas especificidades, mas que, na prática, se vincula a uma noção de desenvolvimento ligada ao crescimento econômico, cujas bases estão ancoradas no aumento da produtividade e da renda, visando, apenas, uma redistribuição dos recursos entre os agricultores, porém, priorizando as relações capitalistas de acumulação.

Dessa forma, o Programa tem se tornado, retomando a proposição de Taylor, uma política universalista, que atende, teoricamente, a um crescente número de agricultores, mas, no entanto, não se efetiva enquanto uma política da diferença, já que não é capaz de considerar as diversidades existentes entre os agricultores familiares do país, nem mesmo entre os grupos que o compõem.

Além disso, com base nas formulações de Fraser (2008), a forma atual do Programa vai de encontro com uma política redistributiva de caráter afirmativo, uma vez que “tenta” diminuir a desigualdade no campo, através do acesso ao crédito por agricultores familiares de diversas faixas de renda, mas não modifica as estruturas de produção vigentes, as quais, no meio rural brasileiro, ainda estão baseadas, principalmente, na expansão do agronegócio. Para essa autora,

Embora essa abordagem [da redistribuição afirmativa] vise a compensar a injustiça econômica, ela deixa intactas as estruturas profundas que engendram a desvantagem de classe. Assim, é obrigada a fazer realocações superficiais constantemente. O resultado é marcar a classe mais desprivilegiada como inerentemente deficiente e insaciável, sempre necessitando mais e mais. Com o tempo essa classe pode mesmo aparecer como privilegiada, recebedora de tratamento especial e generosidade imerecida. Assim, uma abordagem voltada para compensar injustiças de distribuição pode acabar criando injustiças de reconhecimento (FRASER, 2006, p. 238).

Nesse sentido, diante de todas as considerações feitas ao longo deste trabalho, destacamos, de acordo com Fraser, o “compromisso formal de reconhecimento” da política redistributiva afirmativa do PRONAF. Entretanto, concluímos que este compromisso não tem se efetivado, na prática, uma vez que é superado pelos objetivos de distribuição dos recursos entre os agricultores familiares do Brasil.

Podemos concluir que o aumento no limite da renda dos agricultores familiares se tornou, apesar de outras medidas, a principal mudança ocorrida no âmbito do PRONAF. A identificação dos grupos pelas faixas de renda apresenta o risco da redistribuição ser tomada como uma garantia de reconhecimento. Além disso, mesmo que tenha havido certa redistribuição dos recursos, esta não enfrentou a desigualdade existente entre os próprios agricultores.

A partir dessa constatação, trazemos à nossa discussão, sem, contudo, nos aprofundarmos, as formulações do autor Jessé Souza (2003), o qual aponta a dificuldade de relacionar, simultaneamente, reconhecimento e redistribuição à sujeitos que são relegados a uma situação de subcidadania e encarados sob a ótica de uma “ideologia de desempenho”, que estabelece a desigualdade entre os indivíduos e “legitima o acesso preferencial permanente a

chances de vida e apropriação de bens escassos” (p.65). O autor cita uma tríade da ideologia do desempenho que envolve a qualificação, a posição e o salário, as quais, através do trabalho, garantem ao indivíduo a noção de identidade, auto-estima e reconhecimento social. Dessa forma, os indivíduos adquirem um “respeito social” que vai além da mera distribuição dos recursos, mas considera também os valores intrínsecos a esses, levando ao reconhecimento intersubjetivo, conforme apontado por Honneth.

Diante do exposto, acabamos por adotar, nesse trabalho, uma visão do reconhecimento como algo que pode promover o desenvolvimento de maneira mais justa a todos os indivíduos de uma sociedade. O reconhecimento leva, a nosso ver, a um desenvolvimento que ultrapassa os limites do crescimento econômico. O PRONAF, por sua vez, enquanto uma política redistributiva não tem sido, portanto, eficaz para promover uma mudança efetiva no modelo de desenvolvimento que prevalece no meio rural brasileiro, mantendo o caráter setorial e produtivista da lógica convencional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do PRONAF pode ser considerada um dos eventos de maior importância na esfera das políticas públicas para o meio rural, com foco nos agricultores familiares. A trajetória do Programa esteve ligada à promoção do desenvolvimento rural a partir do crescente número de contratos realizados e do montante de recursos disponibilizados. Em seu discurso, o PRONAF demonstrou-se como uma política de reconhecimento das particularidades e necessidades dos agricultores familiares.

Entretanto, Aquino e Schneider (2010) afirmam que o PRONAF “em nenhum momento de sua trajetória pretendeu atender os agricultores familiares de forma homogênea” (p.11), uma vez que foi criado para atender a um “tipo ideal” de agricultor. Assim, o caráter redistributivo do Programa, baseado, principalmente, no acesso ao crédito pelos agricultores prevaleceu sob a noção de reconhecimento das especificidades dos próprios agricultores.

A versão recente do Programa se apoia em uma lógica evolucionista, que prioriza os segmentos mais capitalizados da agricultura familiar. Se no momento de sua criação, o PRONAF apresentou suas principais alterações devido às reivindicações dos agricultores familiares, agora, o governo cede à pressão dos grupos mais consolidados e organizados do meio rural, favorecendo seu acesso à política de crédito do Programa.

O estudo evidenciou que apenas a maior alocação de recursos ao Programa não é suficiente para atender ao principal objetivo de criação do PRONAF que é a diminuição da desigualdade no meio rural brasileiro. Além disso, a má distribuição dos recursos entre as regiões do país, bem como entre os grupos dos próprios agricultores familiares reflete a ineficácia do Programa ao promover um desenvolvimento que considera, ao mesmo tempo, o aumento da renda, a igualdade social e a valorização do meio ambiente.

Considerando o reconhecimento como promotor do desenvolvimento, aceitamos a colocação de Honneth, o qual afirma que é através do reconhecimento intersubjetivo que os indivíduos garantem a plena realização de suas capacidades. Nesse sentido, diante de todas as leituras e apontamentos realizados, algumas questões ainda se fazem relevantes para uma maior compreensão da política pública do PRONAF: os agricultores familiares beneficiados pelo PRONAF se sentem reconhecidos (intersubjetivamente) enquanto categoria social priorizada por essa política pública? As ações do PRONAF realmente se traduzem no reconhecimento das capacidades desses agricultores? Quem são os verdadeiros beneficiados pelo aumento do volume de recursos destinados ao Programa? Os recursos do Programa são

utilizados pelos agricultores familiares com qual (quais) finalidade(s)? Os meios de vida desses sujeitos são fortalecidos através do Programa?

As questões que se colocam não puderam ser respondidas aqui, uma vez que esse trabalho apresentou um caráter essencialmente bibliográfico e o entendimento dos efeitos do PRONAF sobre os agricultores familiares só pode ser efetivamente apropriado através de uma pesquisa direta com os próprios agricultores. Entretanto, pretendemos situar a questão do PRONAF enquanto política de reconhecimento e/ou de redistribuição para ampliar os horizontes para a consolidação de trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, 2001.

ABRAMOVAY, R. VEIGA, J. E. da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Texto para Discussão nº 641. Brasília: FIPE/IPEA, 1999.

AGENDA 21. Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

ALMEIDA, Heloisa Buarque de. Dilemas do Reconhecimento: apresentação do artigo de Nancy Fraser. **Cadernos de campo**, São Paulo, nº 14/15, 2006.

AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. In: **Cadernos de Estudos Africanos**, nº 4, Janeiro/Julho, Lisboa, 2004.

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**, 2009, Porto Alegre/RS: SOBER/UFRGS, 2009. v. 1. p. 1-21.

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

ARRIGHI, Giovanni. A ilusão do desenvolvimento. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução 2.629 de 10 de agosto de 1999. Disponível em: www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1999/pdf/res_2629_v2_L.pdf. Acesso em: dezembro de 2013.

_____. Anuários Estatísticos do Crédito Rural. Brasília, 2013.

BANCO MUNDIAL. Desenvolvimento e Redução da Pobreza – Reflexão e Perspectiva, Washington, D.C., Outubro de 2004.

BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento, 2013. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso: dezembro de 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar. **Plano safra da agricultura familiar 2003/2004 – 2013/2014**. Brasília: Secretaria da Agricultura familiar. Disponível em: www.mda.gov.br. Acesso em: dezembro 2013

_____. Estatísticas – Crédito Rural. **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**, 2013. Disponível em: www.agricultura.gov.br/vegetal/estatisticas. Acesso em: dezembro 2013

_____. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**, 2014. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em: janeiro de 2014.

BRESSIANI, Nathalie de Almeida. **Economia, cultura e normatividade**: o debate de Nancy Fraser e Axel Honneth sobre redistribuição e reconhecimento, 2010. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Universidade de São Paulo, 2010.

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos Sociedade e Agricultura**, p.70-82, 1997.

CONDRAF, Política de Desenvolvimento do Brasil Rural. Brasília, 2010.

DIEESE. **Estatísticas do meio rural 2010-2011**. 4ª ed. São Paulo: DIEESE; NEAD; MDA, 2011.

DIAS, Marcelo Miná. Introdução aos fundamentos conceituais e teóricos da noção de desenvolvimento: uma perspectiva histórica. Viçosa, 2011.

DELGADO, Guilherme C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, vol. 15, nº 43, 2001.

FAVARETO, Arilson da Silva. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial**. 2006. 220 f. Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FIALHO, Marco Antônio Verardi. WAQUIL, Paulo Dabdab. Desenvolvimento rural: concepções e referências para a proposição de políticas públicas de desenvolvimento nos territórios rurais. **Revista de Extensão Rural**. UFSM, 2008.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 63, p. 7-20, 2002.

_____. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de campo**. Tradução de Julio Assis Simões. São Paulo, nº 14/15, 2006.

_____. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. **Lua Nova**, São Paulo, 77: 11-39, 2009.

FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. 4º ed, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

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

IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2000.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2001.

_____. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2004.

_____. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2007.

_____. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2008.

_____. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2010.

_____. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2012.

_____. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2013.

KAGEYAMA, Ângela. Desenvolvimento rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**. Brasília, v. 1, nº 3, p.379-408, set/dez, 2004.

KRISCHKE, Paulo. Governo Lula: políticas de reconhecimento e de redistribuição. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, 2003.

LUCAS, Douglas C. OBERTO, Leonice C. Redistribuição versus reconhecimento: apontamentos sobre o debate entre Nancy Fraser e Axel Honneth. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, 2(1): 31-39, 2010.

MATTEI, Lauro. **Impactos do PRONAF: Análise de Indicadores**. Brasília, Série Estudos 11 NEAD, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005.

_____. Políticas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil: o caso recente do Pronaf. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.38, nº 1, jan-mar. 2007.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. **Reconhecimento e deliberação:** as lutas das pessoas atingidas pela hanseníase em diferentes âmbitos interacionais. 2009. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009a.

_____. Dimensão intersubjetiva da auto-realização – Em defesa da teoria do reconhecimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 24, nº 70, junho 2009b.

MENDONÇA, Nilton César; ORTEGA, Antonio César. Estratégias de desenvolvimento territorial rural: governo FHC X governo Lula. In: **Anais do Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, Ribeirão Preto**, 2005.

MDA/SAF/PRONAF. **Evolução do Pronaf**. Brasília, 2013. Disponível em: www.mda.gov.br. Acesso: dezembro 2013.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge R. **Políticas públicas e desenvolvimento rural e o projeto de reforma agrária do MST no Noroeste do Paraná:** uma contribuição ao entendimento do conflito capital x trabalho, da gestão territorial do Estado e do controle social do capital. 2002. 230 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2002.

_____. Desenvolvimento em (des)construção. Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. 2006. 438 f. Tese (Doutorado em Geografia) — Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

MIELITZ NETTO, C. G. A.; MELO, L. M.; MAIA, C. M. **Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil**. Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, USP, Vol. 16, nº 44, 2001.

PEIXOTO, Marcus. O Pronaf e o Plano Safra da Agricultura Familiar 2011/12: notas sobre a distribuição dos recursos. **Boletim do Legislativo**, nº 8. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2011.

PINTO, Celia Regina Jardim. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. **Lua Nova**, São Paulo, 74: 35-58, 2008.

PRONAF. Lei nº 1.946 de 28 de junho de 1996 (cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e dá outras providências). Brasília: 1996.

RAVAGNANI, H. B. Intersubjetividade e reconhecimento: Honneth leitor do jovem Hegel. **Revista Simbio-Logias**. Vol.1, nº 2, nov. 2008.

_____. Luta por reconhecimento: a filosofia social do jovem Hegel segundo Honneth. **Kinesis**, vol. I, nº 01, p.39-57, 2009a.

_____. Uma introdução à teoria crítica de Axel Honneth. **Intuitio**. Porto Alegre, Vol.2, nº3, p.51-67, 2009b.

RODRIGUES, Jordana *et al.* Desenvolvimento territorial rural no Brasil: conceitos e aplicação. **XXVI ENEGEP**. Fortaleza, 2006.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: incluído, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008

SANTOS, Elinaldo Leal *et al.* Desenvolvimento: um conceito multidimensional. **Desenvolvimento Regional em debate**. Universidade do Contestado, ano 2, n. 1, p. 44-61, jul. 2012.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A. & MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *In*: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. C. & MARQUES, P. E. M. (Orgs). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, p.21-49, 2004.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, nº 51, 2003.

_____. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas abordagens externas. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 6, nº 11, p. 88-125, jan/jul 2004.

_____. Políticas públicas, pluriatividade e desenvolvimento rural no Brasil. **VII Congresso de La Asociación Latinoamericana de Sociología Rural/ALASRU** Quito – Equador, novembro de 2006.

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

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Indicadores de desenvolvimento econômico – uma síntese. **Desenvolvimento em questão**. Editora Unijuí, ano 1, nº 1, p. 45-71, jan/jun, 2003.

_____. Desenvolvimento, ambiguidades de um conceito difuso. **Desenvolvimento em questão**. Editora Unijuí, ano 2, nº 3, p. 9-26, jan/jul, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Jessé. (Não) Reconhecimento e Subcidadania, ou o que é “ser gente”? **Lua Nova**, nº 59, 2003.

TEIXEIRA, Jodenir Calixto. Modernização da agricultura no Brasil: impactos econômicos, sociais e ambientais. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros**. Três Lagoas-MS, v.2, nº 2, ano 2, p. 21-42, 2005.

TOLENTINO, M. L. D. L. De qual rural fala o PRONAF? **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. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2013.

VEIGA, José Eli da. O Brasil Rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, 43, p. 101-119, 2001.

_____. Do crescimento agrícola ao desenvolvimento rural. In: **Desenvolvimento em Debate** (vol. II), org. Ana Célia Castro, Rio de Janeiro: Ed. Mauad/BNDES, pp.383-409, 2002.

_____. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro. Garamond, 2006

VERDE, Valéria Villa. Territórios, ruralidade e desenvolvimento. **IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social**. Curitiba, 2004.