

Políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil: FHC e Lula[†]*Public policies for rural development in Brazil: FHC and Lula*João José Passini^aMirian Beatriz Schneider^b

RESUMO

Esse artigo tem por objetivo apresentar e discutir as principais políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural brasileiro nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva. Ao fazer isso, pretende-se oferecer um panorama das estratégias escolhidas pelos governos estudados e avaliar a continuidade ou ruptura nas políticas implantadas. De forma geral, o governo FHC adotou os preceitos neoliberais, propondo um desenvolvimento endógeno com o propósito de diminuir a presença e atuação do Estado. Em contrapartida, o governo Lula apostou no desenvolvimento endógeno como forma da sociedade apropriar-se da riqueza gerada, tendo o Estado como entidade promotora desse desenvolvimento. Como ponto em comum, a criação do Pronaf, na gestão de FHC, consolida-se em uma referência na promoção do desenvolvimento rural sustentável na gestão de Lula, e tornar-se uma importante ferramenta de políticas públicas destinadas à produção e distribuição de alimentos.

Palavras-chave: Políticas públicas Desenvolvimento rural Desenvolvimento territorial.

JEL: O13 Q18.

ABSTRACT

This article aims to present and discuss the main public policies focused on Brazilian rural development in the governments of Presidents Fernando Henrique Cardoso (FHC) and Luiz Inácio Lula da Silva. In doing so it is intended to offer an overview of the strategies chosen by the governments studied and try to answer if there was continuity or rupture in the policies implemented and studied. In general, the FHC government adopted the neoliberal precepts proposing an endogenous development with the purpose of reducing the presence and performance of the State. On the other hand, the Lula government bet on endogenous development as a way for society to appropriate the wealth generated, with the State as an entity that promotes this development. As a common point, the creation of Pronaf in the management of FHC, consolidates itself as a reference in the promotion of sustainable rural development, in Lula's management, and become an important tool of public policies aimed at the production and distribution of food.

Keywords: Public policies Rural development Economic development.

Submetido em: 30 de maio de 2020.

Aceito em: 29 de junho de 2020.

[†]Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no 57º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), em 2019.

^aPesquisador do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IDR-Paraná). Mestre em Gestão da Ciência e Tecnologia pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). E-mail: jpassini@idr.pr.gov.br.

^bDoutora em História Econômica pela *Universidad de León/Espanha*. Pós-Doutorado em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (Esaq/USP). Professora Associada da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Agronegócio e Desenvolvimento Regional (GEPEC). E-mail: mirian-braun@hotmail.com.

1. Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar as estratégias e políticas dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luiz Inácio Lula da Silva para o desenvolvimento rural, o que necessariamente remete a analisar a capacidade da abordagem territorial em contribuir com o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais e regionais brasileiras e de como promover a inserção competitiva dos territórios rurais deprimidos nos circuitos econômicos do país. Metodologicamente, nesta parte do trabalho, apresentam-se alguns conceitos que podem contribuir para entender as estratégias escolhidas pelos dois governos para a formulação de suas políticas e programas governamentais para o desenvolvimento rural. Após isso, discute-se o principal programa do governo FHC para o desenvolvimento rural, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Na terceira parte, descrevem-se alguns programas do governo Lula para o desenvolvimento rural. Por fim, na quarta e última parte, trata-se de reflexões e considerações sobre continuidades e rupturas ocorridas no governo Lula em relação ao anterior sobre as estratégias de desenvolvimento territorial rural.

1.1 Políticas públicas

O processo de modernização da agricultura no Brasil, com a difusão de insumos industriais químicos, mecânicos e de alta genética, provocou diferenciação dos agricultores. Aqueles que conseguiram adotar o novo padrão técnico de agricultura viabilizaram-se e continuam viabilizando-se economicamente. Esse grupo, segundo estudo de Alves e Rocha (2010), baseado no Censo Agropecuário de 2006, representava apenas 8,19% do total de estabelecimentos no Brasil, que em números absolutos somavam um total de 423.689 estabelecimentos rurais. Os demais agricultores foram divididos pelo estudo em duas categorias: 18,86% que ainda não estavam com viabilidade econômica, mas que poderiam alcançá-la, dependendo de políticas agrícolas específicas, num total de 975.974 estabelecimentos rurais e um terceiro grupo em que se encontravam agricultores que, na visão dos pesquisadores, nunca se estabelecerão como agricultores, demandando políticas sociais para sua manutenção na sociedade. Esse grupo seria formado por 3.775.826 estabelecimentos rurais, ou 72,96% do total.

Poder-se-ia discutir e enumerar os diversos fatores que influenciaram nesse cenário. Certamente, pode-se afirmar que dois fatores foram determinantes. O primeiro advém das forças impostas pelas leis de mercado e o segundo derivado das políticas públicas criadas e executadas pelos diferentes governos que comandaram o Estado brasileiro nos períodos anteriores. De qualquer forma, há que considerar que o primeiro influencia diretamente e fortemente o segundo.

As políticas públicas são derivadas de processos dinâmicos e complexos, resultado da intervenção de numerosos atores com expectativas e interesses diversificados. Além disso, tais políticas resultam em complexa interação de pessoas e organizações, sendo que cada interveniente apresenta diferentes problemas e formas de abordagens e possíveis soluções e instrumentos sobre a realidade que pretende intervir (ALENCAR, 2013).

Esse processo é que torna a política pública complexa. Trata-se de um campo de disputas e interesses políticos diversos que envolvem diferentes sujeitos em seu processo de desenvolvimento e consolidação. Grupos diversos da sociedade, com interesses, valores e objetivos, coincidentes ou não, tomam decisões coletivas que acabam condicionando a própria sociedade. A partir do momento em que essas decisões são tomadas, cria-se uma política comum, agora convergente em algo a ser compartilhado (FERNANDES e ESMERALDO, 2012).

Porém, para Oliveira (2006), esse é um processo recente em que as políticas públicas surgiram (basicamente com o advento do Estado Moderno e com a queda do Estado Absolutista) com o papel de atender aos setores da sociedade relegados a programas assistencialistas ou de caridade da Igreja. Nesse sentido, Pereira e Silva (2014) indicaram que elas já nasceram, de certa forma, como elemento do Estado com o propósito de desenvolvimento social.

Heidemann (2010) identificou o aparecimento das políticas públicas em momento histórico ainda mais recente. O novo papel do Estado interventor na economia desenvolveu-se no pós-Segunda Guerra Mundial, conferindo ao Estado responsabilidades na promoção de ações reguladoras, como a criação de leis e na função de administrador da economia juntamente com a iniciativa privada, na forma da criação de empresas estatais. Esse Estado planejador e intervencionista foi o resultado de intensos debates que colocavam em dúvida a capacidade dos mercados de realizar o ideário liberal como instrumento mais eficiente de alocação dos recursos financeiros.

Pereira e Silva (2014) identificaram nesse período a crise do regime econômico caracterizado como mercado autorregulado, ou liberalismo do Estado mínimo. A partir dessa crise surgiu o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*)¹, com características de formulador, agenciador e implementador de bens e serviços públicos. A perspectiva desse sistema era a justiça social e a obtenção de um equilíbrio entre o crescimento acelerado do capitalismo de mercado e a estabilidade da vida em sociedade, obtidos por meio de políticas econômicas e sociais mais inclusivas.

A proposta de compensar a incapacidade dos mercados na alocação dos recursos que garantisse tanto o desenvolvimento econômico como a inclusão social estava baseada nas teorias políticas keynesianas, e funcionou bem nos países industrializados do hemisfério norte. Já no Brasil, especialmente no período pós-Segunda Guerra Mundial, encontrava-se uma política de desenvolvimento com caráter essencialmente desenvolvimentista, conservadora, centralizadora e autoritária. Rodrigues (2010) assegurou que um dos símbolos desse processo no Brasil foi a regulamentação do trabalho assalariado nos setores modernos da economia e da burocracia do Estado, mas que não trazia, na sua concepção, o projeto de Estado de Bem-Estar Social.

Essa análise é compartilhada por Bacelar (2003) que afirma que no Brasil, até a década de 1960, encontrava-se uma política de Estado focada na promoção do desenvolvimento com viés no crescimento econômico, sem empenho e prioridade para políticas de transformação das desigualdades sociais. Obtiveram-se importantes transformações, sem, no entanto, alterar a estrutura da propriedade e a concentração de renda. Seu foco principal era consolidar o processo de industrialização e fazer do país uma forte potência econômica em âmbito mundial.

Ainda segundo Pereira e Silva (2014), o sistema de proteção social no Brasil não conseguiu atingir a maioria de sua população por meio das políticas sociais porque houve forte centralização da gestão e recursos no governo federal, além da escassa participação e controle social sobre os serviços públicos. Essa situação tenderia a se alterar a partir da Constituição Federal de 1988, em que são incluídos o estabelecimento e a implantação de competências dos estados e municípios sobre as políticas públicas sociais no Brasil. Tal inclusão foi decorrente, especialmente, da luta por redemocratização do Brasil iniciada nos anos de 1980, quando os movimentos sociais questionavam veementemente a contradição do crescimento econômico *versus* distribuição de renda no país (FERNANDES e ESMERALDO, 2012).

A década de 1990, permeada de mudanças no campo econômico advindas de crises na economia mundial, provocou um novo rearranjo das forças da elite política brasileira. Esta se voltou para colocar o Estado brasileiro numa relação de subordinação ao projeto neoliberal dirigido pela economia capitalista globalizada. Os avanços inscritos na Constituição brasileira de 1988 foram disputados e tensionados na arena política para garantir o avanço dos direitos sociais, refletindo na direção das políticas públicas (RICO, 1998). Além das ferramentas específicas focadas ao desenvolvimento da produção agrícola, como Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), pesquisa e crédito, o Estado colocou à disposição dos agricultores familiares alternativas de atividades que possibilitassem ampliar a renda e a ocupação dos membros da família, numa estratégia clara de viabilização que extrapola as atividades agrícolas (pluriatividade). Pode-se citar como exemplos o turismo rural, o artesanato e a transformação da produção em unidades fabris, também chamadas de agroindústrias familiares, entre outras.

¹Segundo Gomes (2006, p. 203), o Estado de Bem-Estar Social pode ser entendido como “um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir certa ‘harmonia’ entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente”.

1.2 Crescimento e desenvolvimento econômico

Ignacy Sachs (2008) teceu fortes críticas aos modelos de crescimento econômico, indicando que os objetivos do desenvolvimento vão muito além do desdobramento da riqueza material. Para ele, o crescimento é uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento, porém não suficiente para se obter prosperidade.

Quanto aos fundamentalistas de mercado, eles implicitamente consideram o desenvolvimento como um conceito redundante. O desenvolvimento virá como resultado natural do crescimento econômico, graças ao efeito cascata (*trickle down effect*). Não há necessidade de uma teoria de desenvolvimento. Basta aplicar a economia moderna, uma disciplina a-histórica e universalmente válida (SACHS, 2008, p. 26).

Sachs recusou veementemente a teoria do efeito cascata, pois a considerava incapaz de entregar o que prometia, ou seja, que os frutos do crescimento econômico seriam distribuídos e promoveriam o desenvolvimento. Sobretudo em termos éticos, seria inaceitável, porque seria perturbador imaginar que, considerando as enormes desigualdades existentes, dever-se-ia esperar o maior enriquecimento dos ricos para que os pobres pudessem ser um pouco menos pobres. Assim, se o objetivo é o alcance de uma vida melhor, mais feliz e mais completa, há que se falar em desenvolvimento, o que é muito distinto de crescimento econômico, pois os objetivos do primeiro vão além da mera multiplicação da riqueza material. O desenvolvimento busca a ampliação do emprego descente, a redução da pobreza e a atenuação das desigualdades sociais.

Esse movimento de crítica ao crescimento econômico, segundo Ortega e Mendonça (2007), voltou remodelado no final dos anos de 1990. Os autores citam como exemplo de sucesso a experiência do Programa Europeu Leader². Na época, a União Europeia começou a discutir as críticas sofridas pela Política Agrícola Comum³. A proposta central da iniciativa Leader estava baseada na necessidade de adotar uma abordagem integrada, multisetorial e territorial para o desenvolvimento rural. Conforme Hespanhol (2006), o fato de considerar as peculiaridades locais das regiões e adotar o enfoque territorial em substituição à dinâmica setorial (agricultura, indústria, comércio, etc.) conferiu ao programa um caráter inovador.

Na mesma época, amadureceu o movimento ambientalista iniciado na década de 1970 e que se consolidou na Conferência das Nações Unidas de Desenvolvimento Sustentável, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992. Dessa conferência saiu o conceito de Desenvolvimento Sustentável, em que Ignacy Sachs é um expoente. Para Sachs (2008), o modelo de crescimento econômico é perverso, excludente e concentrador e provoca a expropriação da maioria pobre da população, ao contrário do que se espera no processo de desenvolvimento.

Sachs constatou em seus estudos as grandes diferenças sociais e econômicas entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento e passou a defender que não era possível simplesmente parar o processo de crescimento econômico enquanto houvesse pessoas pobres no mundo e imensas desigualdades sociais. Porém, defendia a necessidade de um crescimento dentro de uma perspectiva de um desenvolvimento humano. Porquanto, “[...] os objetivos do desenvolvimento são sempre sociais, há uma condicionalidade ambiental que é preciso respeitar, e finalmente, para que as coisas avancem, é preciso que as soluções pensadas sejam economicamente viáveis” (SACHS, 2009, p. 232).

Ao partir desses novos pressupostos, intelectuais, governos e agências multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, revisaram as estratégias governamentais até então usadas na promoção do desenvolvimento e crescimento econômicos. A

²O Programa Leader, um acrônimo do Francês *Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*, que em português pode ser traduzido como Ligações entre Ações para o Desenvolvimento da Economia Rural, é uma iniciativa da União Europeia, criada em 1991, para apoiar projetos de desenvolvimento rural de âmbito local, com o objetivo de revitalizar zonas rurais e criar empregos, tendo como estratégia parcerias público-privadas (GHESTI e SILVA, 2016).

³A Política Agrícola Comum (PAC) foi a primeira política instituída pela União Europeia após sua criação pelo Tratado de Roma (1957). A Europa estava em situação de penúria alimentar, resultado da Segunda Guerra Mundial, com sua população passando fome e com uma agricultura desestruturada. Criada em 1962, seu objetivo foi de estimular a produção por meio do progresso técnico e desenvolvimento racional da produção, gerando renda para os agricultores, garantindo estabilidade e abastecimento dos mercados, a partir de um conjunto de instrumentos e grande aporte financeiro (CALVARIO, 2010).

experiência do Programa Leader foi a base para que as agências internacionais de fomento passassem:

[...] a condicionar a concessão de financiamentos aos países periféricos à incorporação nos seus programas de desenvolvimento rural, de pressupostos e estratégias visando a redução da pobreza, o estímulo às formas de organização coletiva, a conservação dos recursos naturais e a visão mais integrada dos espaços rurais por meio da perspectiva territorial, sem considerar, entretanto, as particularidades que caracterizam esses países (HESPANHOL, 2010, p. 127).

No entanto, Ortega e Mendonça (2007) avaliaram que essa orientação das agências em adotar políticas de desenvolvimento local, autônomo e endógeno em que os governos estimulassem formas participativas de gestão pública, promovendo a formação de capital social e humano nos territórios, vinha acompanhada da necessidade dos governos de incorporar controles dos gastos públicos e desregular a economia, permitindo assim, que os Estados ficassem desobrigados a realizarem ações mais intervencionistas (ORTEGA et al., 2009).

Kageyama (2004), num esforço de propor uma forma de mensurar o desenvolvimento rural, abordou suas diversas vertentes e conceitos, concluindo que esse desenvolvimento é um processo multifacetado, devendo considerar o aspecto econômico no aumento de renda das famílias e o aspecto social na oferta de uma vida digna. Tudo isso deveria ser pautado por uma intervenção territorial, respeitando a aptidão multifuncional e pluriativa do rural, apontando claramente a necessidade de uma política sistêmica de desenvolvimento.

Nesse sentido, Sachs (2008) chamou a atenção que, para pensar o desenvolvimento de um território, é necessário ter em conta a sua diversidade de configurações socioeconômicas e culturais. Para o autor, sempre será um erro tentar aplicar de forma generalizada estratégias padrões copiadas de outras regiões. As estratégias utilizadas deverão buscar respostas aos problemas identificados e oferecer soluções às demandas da sociedade, superando obstáculos que impedem o uso mais racional e sustentável dos recursos e aproveitando as oportunidades existentes, usando de criatividade e inovação.

Sen (2000) acrescentou que o desenvolvimento sustentável está intrinsicamente ligado à abordagem territorial. Em sua concepção, ele deve ser entendido como o desenvolvimento dos cidadãos, para que os mesmos sejam livres, autônomos, produtivos e socialmente responsáveis. Isso pressupõe o envolvimento (e desenvolvimento) de múltiplas dimensões, partindo da social e humana até a econômica, passando ainda pela cultural, institucional, política, tecnológica e ambiental. Isso deveria ocorrer de forma endógena, ou seja, utilizando os recursos já existentes no próprio território, o que reforça o conceito de sustentabilidade.

Méndez (1997) corrobora ao afirmar que a forma de reduzir as desigualdades nos níveis de desenvolvimento existentes começa pela constatação de que elas existem e continua com a aceitação de que cada território acumula, de maneira distinta, importantes dotações de recursos, sejam eles humanos, naturais, conhecimento e capital, já que cada território possui um capital territorial específico. Esses mesmos autores indicaram que o respeito e reconhecimento dos diferentes níveis de desenvolvimento que cada região apresenta devem ser o principal aspecto considerado para o desenvolvimento regional, pois os territórios são definidos pela maneira que se organizam e pelos seus vínculos sociais. Esses vínculos serão determinantes para o sucesso ou o atraso do território, a depender de sua capacidade de inovação ou provincianismo.

A tônica dos estudos acadêmicos no final dos anos de 1990 e início dos 2000, como os de Abramovay (2003) e Silva, Del Grossi e Campanhola (2002), apontavam para uma transformação do meio rural brasileiro em um espaço de atividades variadas (multifuncional), baseadas em relações sociais entre uma variedade de atores diferentes, num contexto de abertura de novos desafios e possibilidades para o seu desenvolvimento. Ortega e Mendonça (2007) observaram que nesse novo contexto de transformação a abordagem do desenvolvimento territorial ganhou importância e influenciou na formulação das políticas públicas brasileiras a partir dos anos de 1990.

Não por acaso, em 2003, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) definiu territórios rurais, no âmbito de seus programas, como um:

[...] espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam 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, 2003, p. 1).

Para Kageyama (2004), o desenvolvimento rural como processo multifacetado traz a possibilidade de propriedades familiares, que foram consideradas supérfluas no paradigma da modernização, assumirem novos papéis e estabelecerem novas relações sociais com outras empresas e com os setores urbanos.

No Brasil, experiências de desenvolvimento territorial ganharam expressão a partir dos anos 1990. Em um contexto de crise econômica e de reformas liberalizantes, algumas experiências foram implantadas na busca de respostas para o desenvolvimento dos espaços rurais. Em contraste com essa visão surgiram, em período subsequente, outras visões e experiências sobre o desenvolvimento territorial. Experiências que mesmo reconhecendo a força desse processo liberalizante global, foram estruturadas para contribuir na solução de antigos e novos problemas brasileiros, como a pobreza, a desigualdade regional e o desenvolvimento sustentável, e obtiveram respostas específicas, valorizando as diversidades econômicas, sociais e políticas existentes em seus territórios (BONNAL, 2008).

Algumas dessas experiências, na forma de programas e políticas públicas são descritas a seguir, uma vez que elas foram as estratégias de desenvolvimento territorial incorporadas às políticas públicas federais nas décadas de 1990 e de 2000.

2. As políticas de desenvolvimento rural do governo Fernando Henrique Cardoso

O Pronaf, lançado em 1996, inaugurou uma nova fase de políticas públicas para o meio rural no Brasil. Até então as políticas do Estado brasileiro eram setoriais, com o propósito de promover o desenvolvimento da produção e em muitos casos de um setor específico, como a cafeicultura, a bovinocultura de corte ou leite e a cultura da soja. Foi a primeira política pública de âmbito nacional, focada no desenvolvimento de uma categoria de agricultores majoritária em número, grande produtora de alimentos para a população e historicamente renegada pelas ações governamentais. A partir de 1996, o Estado reconheceu e legitimou essa categoria, denominada anos mais tarde como agricultura familiar.

A criação do Pronaf deu início a um novo ciclo de atuação dos governos que seguiram e que lançaram vários outros programas e políticas, de abrangência nacional, com o objetivo de reduzir a pobreza, as desigualdades social e econômica e a insegurança alimentar, promovendo a inclusão social e produtiva dessa categoria. Em 2006, a agricultura familiar passou a ser reconhecida pela Lei n.º 11.326, que em sua regulamentação definiu o conceito que identifica essa categoria e os empreendimentos familiares rurais, além de balizar princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas para este grupo social (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Assim, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foram criados diversos programas para atender diretamente o segmento, como as diversas variações do Pronaf, como a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), o Programa de Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), assim como de programas de cunho amplo e de alcance regional como os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs), os Territórios da Cidadania, os Territórios Rurais, entre outros (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Todavia, alguns autores, como Thomaz Junior e Gómez (2004), avaliaram que, mesmo sendo governos de matizes diferentes no campo político, não houve diferença na condução dessas políticas,

sobretudo pela influência exercida pelas agências internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ao analisar a literatura, diversos trabalhos científicos apresentam visões divergentes sobre o tema. Os autores acima citados advogam que os dois governos seguiram os preceitos da cartilha neoliberal dos organismos multilaterais, porém com vieses diferentes, seja no objetivo, seja na intensidade. Outros defendem uma tendência de descontinuidade progressiva, tanto no tocante a intensidade quanto à introdução de visões (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Grosso modo, o governo FHC adotou os preceitos neoliberais propondo um desenvolvimento endógeno com o propósito de diminuir a presença e atuação do Estado, tendo em vista a máxima de que o crescimento econômico permitiria o desenvolvimento social, bastando apenas que a sociedade utilizasse-se da riqueza gerada. Por outro lado, o governo de Lula apostou no desenvolvimento endógeno como forma da sociedade apropriar-se da riqueza gerada, tendo o Estado como entidade promotora desse desenvolvimento, a partir de políticas públicas inclusivas e focadas no combate à pobreza e às desigualdades sociais. Na próxima parte do texto tratar-se-á de um programa gestado no governo FHC, fruto do incremento das demandas do setor e que se tornou vital para o desenvolvimento do setor agrícola, especialmente para a produção de alimentos nas décadas seguintes.

2.1 Pronaf: uma política de desenvolvimento rural para o Brasil

A pressão exercida pelos movimentos sociais fez com que o governo de FHC (1995-2002) elege-se a agricultura familiar, por meio de suas representações, como importante ator do desenvolvimento rural. Esse processo deu origem, em 1996, ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), institucionalizado por meio do Decreto Presidencial n.º 1.946. O Programa se firmou como a principal política pública do governo federal dedicada ao desenvolvimento do meio rural brasileiro para apoiar os agricultores familiares (ORTEGA e MENDONÇA, 2007).

O Programa foi criado basicamente com duas grandes linhas de financiamento: a linha Pronaf Infraestrutura e Serviços, voltada a financiar ativos coletivos, e linhas de crédito direto aos agricultores familiares. Brito (2017) considerou que as duas linhas eram inovadoras por atenderem a um público relegado pelas administrações públicas. O referido programa tinha ainda por finalidade prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo. Todavia, para Ortega e Mendonça (2007), uma das principais inovações do Pronaf foi a criação da linha Pronaf Infraestrutura e Serviços, que tinha como objetivo básico apoiar a eliminação de entraves ao desenvolvimento rural em regiões que predominassem a presença da agricultura familiar.

Segundo esses mesmos autores, o governo de FHC apoiou sua administração nas recomendações dos organismos internacionais, em especial a do Banco Mundial, que previam em suas ações as políticas neoliberais, onde o Estado Nacional deveria ter o mínimo de atuação e intervenção no mercado. O governo FHC buscou orientar suas ações para promover uma agricultura familiar empresarial e sua integração ao mercado, elegendo como beneficiários apenas os agricultores familiares com potencial de êxito, e relegando “[...] à margem os agricultores descapitalizados, empobrecidos e com sérios problemas para manterem a produção, a propriedade da terra, e também os trabalhadores rurais sem terra” (THOMAZ JUNIOR e GÓMEZ, 2004, p. 62). Assim, o Estado estava desobrigado a uma intervenção mais qualificada, deixando que o desenvolvimento fosse impulsionado de forma local, autônoma e endogenamente.

Ao considerar essa lógica, o Pronaf visa o desenvolvimento da agricultura familiar por meio do fortalecimento de suas atividades. Porém, foca no atendimento do grupo que tenha a capacidade de se integrar à cadeia de agronegócios, proporcionando-lhe o aumento de renda e agregando valor ao produto e à propriedade, por meio da modernização do sistema produtivo.

A linha de financiamento Pronaf Infraestrutura e Serviços foi implementada no período 1997-2002, com recursos não reembolsáveis. Sua aplicação foi baseada na parceria com as gestões

municipais com o objetivo de implementar, ampliar, racionalizar e modernizar a infraestrutura pública e de serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar (MDA, 2000).

Como exemplos de infraestrutura financiável no âmbito do Pronaf, cita-se: rede principal de energia elétrica, canal principal de irrigação, estradas vicinais, armazém e abatedouro comunitário, habitação rural, unidades didáticas, etc. [...] Podem ser financiados serviços de apoio ao desenvolvimento rural prestados por entidades públicas ou privadas que contribuam para o fortalecimento da agricultura familiar, como a assistência técnica e extensão rural, pesquisa agropecuária, etc. (MDA, 2000, p. 13).

Ortega e Mendonça (2007) explicam que o Pronaf Infraestrutura e Serviços estava disponível para os municípios selecionados⁴ pelo Conselho Nacional do Pronaf, condicionado a que o município constituísse um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDRS). Esse, por sua vez, deveria elaborar e aprovar um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), após diagnóstico da realidade municipal e que contemplasse as demandas dos agricultores familiares. Ou seja, as existências do CMDRS e de um PMDRS eram as principais precondições para pleitear o financiamento. Os municípios deveriam ainda comprometer-se com contrapartidas que variavam de 20 a 40% do valor solicitado e estarem em dia com as contas junto à União. O Conselho devia contar com pelo menos 50% de representantes da categoria beneficiada.

Para Ortega e Cardoso (2002), a linha do Pronaf Infraestrutura e Serviços foi uma iniciativa importante de construção de políticas públicas descentralizadas, baseadas em uma abordagem territorial. Aliás, Ortega e Mendonça (2007) consideraram que essa linha do Pronaf foi a primeira experiência de política pública que adotou o enfoque de desenvolvimento territorial no Brasil.

Nesse sentido, ela foi inovadora e pretenciosa ao tentar mobilizar, facilitar e regular as atividades da sociedade. Buscava-se “[...] o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário” no sentido da geração de um processo de desenvolvimento autônomo destes territórios (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999, p. 7).

Nesse sentido, o Pronaf promoveu um processo de negociação entre os agricultores, suas organizações e o governo, tendo o município como lócus de atuação da gestão dessa política pública, tendo como principal linha de financiamento a de Infraestrutura e Serviços (ORTEGA e MENDONÇA, 2007).

Hespanhol (2010), a partir de análise própria e apoiando em diversos autores como Abramovay e Veiga (1998) e Deser (1999), apontou os principais problemas identificados para a implementação do Pronaf Infraestrutura e Serviços no período do governo FHC (1997-2001), como segue:

- a) a seleção dos municípios contemplados foi mais baseada em critérios de pobreza e de vínculos político-partidários do que efetivamente nos méritos técnicos dos planos de trabalho
- b) a baixa qualidade dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural que foram elaborados, em sua maioria, para atender às exigências burocráticas para a obtenção dos recursos. Isso refletiu também a baixa participação dos agricultores e suas organizações nas discussões para a elaboração dos mesmos
- c) a pouca experiência de participação dos principais atores envolvidos como, por exemplo, técnicos, líderes de associações, representante dos produtores rurais. Isso se deve pela ausência de uma cultura que estimulasse os indivíduos a tomarem as decisões no âmbito do município de forma coletiva e articulada e
- d) conforme análise de Deser (1999), a atuação do Programa ficou limitada pelo fato de ter a escolha do município como escala territorial. Isso porque as administrações municipais ainda são muito influenciadas pelo clientelismo e subordinadas aos interesses de oligarquias locais, que definem o que consideram melhor para o público atendido. Além disso, muitos dos

⁴Os municípios eram selecionados por critérios como a estrutura fundiária, população e valor da produção. Buscava-se assim combinar municípios que apresentassem uma distribuição fundiária mais pulverizada, uma taxa baixa de urbanização e uma baixa produtividade agrícola (HESPANHOL, 2010).

problemas que limitam o desenvolvimento das municipalidades e produtores rurais extrapolam a escala territorial.

Ortega e Mendonça (2007), por sua vez, analisaram qual foi a capacidade do Pronaf Infraestrutura e Serviços cumprir com seu objetivo de desenvolvimento territorial, mesmo que tenha sido uma importante iniciativa na construção de políticas públicas descentralizadas. Na opinião dos autores, o programa não alcançou lograr seu objetivo de “[...] construir um pacto local em torno do desenvolvimento” (p. 31), sobretudo porque não disponibilizou recursos suficientes para melhorar a infraestrutura necessária e desejada. O Programa apresentou um viés eminentemente agropecuário nos projetos, dificultando a inclusão dos segmentos urbanos no processo.

O Pronaf, portanto, contemplava linhas de crédito direto aos agricultores familiares e linha de crédito de capacitação, além da linha de Infraestrutura e Serviços. De forma que o objetivo do Programa era promover o desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares, proporcionando aumento de renda e gerando novos postos de trabalho, por meio da sua capacidade produtiva. No governo Lula, esse programa sofreu algumas alterações, sobretudo, em aumento da sua amplitude e recursos.

2.2 Programa Comunidade Ativa (PCA)

O Programa Comunidade Ativa (PCA) foi criado em 1999 pelo governo FHC para atender as estratégias de desenvolvimento territorial, previstas em suas políticas sociais. Foi coordenado pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária⁵ com o objetivo básico de combater a pobreza e promover o desenvolvimento dos municípios contemplados por meio da indução do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS). Os critérios de seleção dos municípios do Programa estavam baseados nos mesmos utilizados pelo Programa Comunidade Solidária, no âmbito da política social formulada e implementada pelo governo federal, e estavam localizados em regiões deprimidas economicamente do país, ou seja, em regiões empobrecidas (ORTEGA e MENDONÇA, 2007).

A estratégia DLIS foi desenvolvida com o objetivo de promover o desenvolvimento local, integrado e sustentável. A promessa era de ser uma alternativa para reduzir os problemas sociais e econômicos dos municípios mais pobres do país. O governo alegava que seu diferencial se encontrava na metodologia, que privilegiava as ações de desenvolvimento planejadas e decididas localmente, a partir de diagnósticos feitos na base, possibilitando um novo olhar de construção de práticas de inclusão social.

O pressuposto básico de formulação desse programa era a necessidade de uma maior eficiência dos gastos públicos, considerando que o governo gastava recursos públicos consideravelmente altos com programas sociais, sem necessariamente obter os resultados esperados de diminuição da pobreza. A proposta de aumentar a eficiência dos recursos estava baseada em ações locais, ou municipais, tendo como estratégia a indução do desenvolvimento autônomo e endógeno. O aporte de recursos era baixo, pois se esperava que a organização local, por meio de seu capital social, fosse suficiente para desencadear os processos de desenvolvimento.

Para Ortega e Cardoso (2002), o fracasso dessa experiência, espelhada em experiências europeias, foi motivado por não considerar a fragilidade do capital social nesses municípios, que ainda estavam largamente influenciados pelo clientelismo e coronelismo para empreender um processo local de desenvolvimento e que resultasse em autonomia da população local. Eles avaliaram ainda que o Estado deveria conjugar estratégias *bottom-up* e *top-down*⁶ alimentadas com muito recurso público, o que jamais ocorreria em um governo de caráter hegemonicamente neoliberal. Por fim, concluíram que municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), baixo capital

⁵O Programa Comunidade Solidária foi um programa do governo federal brasileiro criado em 1995 visando o combate da extrema pobreza. Tinha como princípio que a condução de políticas públicas sociais deveria ser em parceria entre o Estado e a iniciativa privada, articuladas com a sociedade por meio de organizações não governamentais (ONGs).

⁶Esses termos são utilizados para designar metodologias e estratégias de políticas públicas. O primeiro termo (*bottom-up*) significa que as decisões e orientações são ascendentes, emanadas de baixo para cima pela participação da população envolvida. Já o termo *top-down* indica um sentido contrário das decisões, ou seja, são descendentes, quando os gestores aplicam, por meios administrativos, as ações de políticas públicas.

social, infraestrutura precárias e pobres não conseguiriam alcançar um desenvolvimento autônomo e endógeno como se esperava os objetivos ambiciosos do governo.

3. As políticas de desenvolvimento rural do governo Luiz Inácio Lula da Silva

A implementação das políticas de desenvolvimento rural (políticas territoriais para a área rural) do governo Lula começou pela criação, já no início de seu governo, em 2003, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com a finalidade de articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos, em prol do desenvolvimento de regiões onde predominavam agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário (BRITO, 2017).

Segundo Ortega e Mendonça (2007), a estratégia era de obter sinergia, articulação e integração de políticas públicas dos governos federal, estadual e municipal. Além disso, dividir responsabilidades com atores da sociedade civil, especialmente os representantes dos beneficiários, colaborando para a ampliação das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios. Procurava-se promover a descentralização das ações, potencializando e valorizando os recursos endógenos locais em prol do desenvolvimento dos territórios.

Buscava-se, então, aglutinar os municípios em torno de um projeto único de desenvolvimento territorial, a partir de suas identidades regionais, em novos arranjos intermunicipais. Mais do que a execução dos planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável, a SDT tinha como desafio transformações nos processos de participação e a geração de processos contínuos e sustentados de desenvolvimento (MDA, 2003).

Brito (2017) mostrou que a constituição dos territórios rurais seguia por meio da organização e instalação de órgãos colegiados como a Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT) e os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), ainda por incentivar e fortalecer os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural (CEDR) e os CMDRs. Estes tinham como estratégia estimular a participação dos atores sociais na elaboração e execução das políticas, com objetivo de combater a pobreza rural e garantir melhores condições de vida na agricultura.

A SDT/MDA, a partir dessa formulação, estabeleceu a visão de desenvolvimento territorial como metodologia de planejamento do governo. Em seu desenho de política pública, encontravam-se critérios que iam desde a formulação, com base na identificação das demandas pelos cidadãos, até a avaliação dos resultados das políticas. O pressuposto básico era de que, considerando o território como base de ação, seria mais fácil atuar sobre as desigualdades e superar os entraves ao desenvolvimento.

A mudança de intervenção espacial do governo, ampliando da escala municipal para territórios rurais, foi proposta em virtude das críticas apontadas no capítulo anterior, mas mais especialmente por dois aspectos: (1) o Pronaf Infraestrutura e Serviços, ao privilegiar as demandas individuais dos municípios, pulverizava a aplicação dos recursos e não alcançava a sinergia possibilitada pela aplicação que demandava escala, o que seria possível pela união de vários municípios vizinhos e com os mesmos problemas e (2) a possibilidade de concentrar recursos em áreas/territórios em condições socioeconômicas mais desfavoráveis, envolvendo diversos municípios (HESPANHOL, 2010).

Ainda segundo Hespagnol (2010), a identificação dos territórios rurais seguiu a orientação de agregarem municípios contíguos, localizados em regiões com densidade demográfica inferior a 80 habitantes por km², com IDH baixo e com a presença predominante de agricultores familiares, assentamentos de reforma agrária e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), ou seja, onde a proposta de combate à pobreza rural seria mais concreta. Segundo levantamento da autora, o governo federal, entre 2003 e 2009, reconheceu 164 territórios rurais, onde foram investidos R\$ 850 milhões no financiamento de projetos selecionados em municípios situados no âmbito desses territórios.

A seguir serão descritos os principais programas de desenvolvimento rural dos governos do presidente Lula, tendo como base o enfoque territorial.

3.1 Pronat: política de desenvolvimento rural

Outra importante contribuição do governo Lula foi a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), executada pela então recém-criada SDT/MDA, na lógica da reorientação estratégica das políticas de desenvolvimento rural. O Pronat foi criado a partir da extinção de uma modalidade do programa que o antecedeu – o Pronaf, na linha Infraestrutura e Serviços Municipais – que ficou vigente de 1997 a 2002 (LEITE e WESZ JÚNIOR, 2012).

Segundo esses autores, a criação do Pronat, no início do governo Lula em 2003, instituiu um novo formato de política para o desenvolvimento rural, ao optar pela construção de uma nova institucionalidade – o território. Foi formado pela representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar e articulava um grupo de municípios em torno de uma estratégia comum, diferentemente da condução anterior que tinha o município como base operacional.

Na avaliação de Grisa e Schneider (2015), os territórios surgiam como um espaço intermediário entre os municípios e os estados, possibilitando a participação da sociedade civil vinculada à agricultura familiar nas decisões de desenvolvimento. A escolha e delimitação dos territórios foram priorizadas, principalmente, por critérios em contextos que atendiam maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, assentados da reforma agrária e agricultores beneficiários do reordenamento agrário) – ou seja, com maior intensidade de demanda social – e com IDH baixos, de modo a priorizar os municípios com menores condições de desenvolvimento, o que favoreceria o combate à pobreza rural.

Com a criação da SDT, a linha de financiamento Pronaf Infraestrutura mudou a sua unidade de atendimento. Ela passou a atuar como suporte ao desenvolvimento de territórios rurais de caráter intermunicipal. Como citado anteriormente por Leite e Wesz Júnior (2012), a mudança de escala do municipal para o supramunicipal foi devido às dificuldades de planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento rural, que muitas vezes exigia uma escala mais ampla para sua resolução de problemas. Soma-se a isso, o caráter clientelista que subordinava as ações aos interesses das oligarquias locais, comprometendo a demanda dos projetos e a sua execução.

O programa foi executado por colegiados e fóruns no âmbito do território, constituídos por instituições da sociedade civil e do poder público, que se responsabilizavam pelo planejamento, pela articulação institucional, pela elaboração de propostas e projetos técnicos, acompanhamento e controle social das ações do programa e de outras políticas públicas que também eram voltadas para o desenvolvimento dos territórios. Mesmo sendo criado em 2003, o Pronat começou a operar em 2004, em 65 territórios. Já no ano de 2006, foi ampliado para 118 e finalizou com 239 territórios rurais, contabilizando mais de 3,5 mil municípios. Com seu objetivo definido para ampliar as oportunidades de geração de renda de maneira descentralizada e sustentável, baseava-se na articulação de redes de apoio e cooperação solidária e atuava fortalecendo políticas de crédito, apoio à comercialização e assistência técnica (BRITO, 2017).

Segundo Hespanhol (2010), durante quatro anos de atuação, o programa possibilitou o repasse médio de R\$ 150 mil por ano a municípios em situação precária no meio rural. Esses recursos foram aplicados em ações contidas nos PMDRSs, aprovados no âmbito dos CMDRs e que apresentavam participação paritária entre atores governamentais e entidades representativas dos agricultores familiares.

3.2 Pronaf: política de desenvolvimento rural

A criação do Pronaf deu-se no governo FHC, no entanto, os avanços significativos do Programa ocorreram a partir de 2003, com as diretrizes do governo Lula pela elaboração de diversas iniciativas e para amparar programas maiores como o Brasil Fome Zero e Vida Digna no Campo, que uniam políticas de segurança alimentar e inclusão social com o fortalecimento da agricultura familiar. Para atender as novas estratégias, foram criadas linhas do Pronaf, ampliado seus recursos e sua base de atuação, e instrumentos de política agrícola e de desenvolvimento rural.

Além das medidas do crédito do Pronaf, a cada safra o governo Lula anunciava novas medidas de políticas agrícolas e sociais para consolidar uma política maior, diferenciada e multifuncional para a agricultura familiar, que alcançaria um universo de mais de dois milhões de agricultores. Nos oito anos de governo Lula, os recursos aplicados pelo Pronaf seguiram uma curva ascendente ano a ano, somando mais de R\$ 55 bilhões, cinco vezes mais que o volume aplicado durante os oito anos do governo FHC (BITTENCOURT, 2003 BIANCHINI, 2015).

A ampliação do Pronaf, somado aos diversos programas e instrumentos de políticas gerados pelo governo Lula a partir de 2003, promoveu mudanças significativas no meio rural. Em documento publicado pelo MDA, por ocasião da 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, ocorrida em 2013, foram elaboradas algumas análises dos resultados de políticas públicas empreendidas pelo governo para o desenvolvimento rural sustentável, afirmando que por meio delas houve melhora na renda, nas condições de vida rural e no aumento da produção de alimentos e a geração de emprego e renda.

A pobreza rural teve uma queda expressiva, com redução da taxa de pobreza rural de 48,6% em 2002, para 32% em 2008, indicando a saída da pobreza de mais de quatro milhões de pessoas, bem como a redução da taxa da pobreza extrema de 19,9% para 11,7%. Entre 2003 e 2011, a renda média dos domicílios da agricultura familiar teve um crescimento real acumulado de 52%, enquanto a população brasileira no período aumentou 16% (MDA, 2013, p. 38).

3.3 CONSADs

Os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) não foram criados e nem estiveram sob a coordenação do MDA, mas discute-se sobre eles pela importância que tiveram como política pública de desenvolvimento territorial e como objetivo básico o combate à fome e à pobreza.

A criação dos CONSADs, explicou Lima (2011), foi parte integrante da estratégia do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com o objetivo de gerar oportunidades de trabalho e renda nas regiões periféricas, por todo o país. Essa estratégia tinha como objetivo fundamental garantir a segurança alimentar das populações que viviam em condições precárias de alimentação, por meio de ações estruturais nos planos social e econômico, e tendo como pano de fundo os objetivos perseguidos pelo Programa Fome Zero. Para esse trabalho, a articulação entre o poder público e a sociedade civil para a promoção de ações de segurança alimentar e desenvolvimento local era condição básica para o possível sucesso da empreitada.

Segundo Ortega e Mendonça (2007), a constituição de consórcios intermunicipais era uma solicitação das lideranças que participaram do Programa Comunidade Ativa. A alegação principal era que muitas questões municipais não avançariam se não houvesse uma abordagem regional. Essas discussões foram iniciadas ainda no governo FHC, todavia, foi só no início do governo Lula que ganharam densidade, o que resultou em adaptações nas políticas estruturais do Programa Fome Zero. Mesmo que essa política possa ser considerada uma continuidade do governo FHC, o governo Lula mudou o foco, e a prioridade passou a ser a segurança alimentar.

Os CONSADs, segundo Ortega (2015), foram criados visando a geração de emprego e renda com a garantia de segurança alimentar e desenvolvimento local, tendo como estratégia a destinação de recursos para fomento, o apoio logístico e para projetos e ações estruturantes de iniciativas territoriais. Brito (2017) descreveu que eles foram constituídos por um espaço de cooperação entre o poder público e a sociedade civil, para discutir, planejar, decidir e implantar ações voltadas para a segurança alimentar e a melhoria das condições de vida das populações envolvidas. Sua organização era feita a partir de uma estrutura decisória, com um órgão de deliberação máxima com características de Fórum e órgãos gerenciais e operacionais decisórios (Entidades Implementadoras Regionais). As decisões negociadas e pactuadas no Fórum davam origem a um Plano de Ação. Esse Plano era acompanhado de um processo de monitoramento e avaliação dos processos, resultados e impactos das ações implementadas.

Um dos papéis das instituições executoras era de apoiar os esforços dos CONSADs na preparação dos seus planos de ação por meio da identificação de experiências promissoras de desenvolvimento intermunicipal que podiam integrar esses planos, além de buscar integrantes locais para participarem das fases de implantação dos CONSADs. Paralelamente ao estabelecimento dos atributos que configuram se as experiências alcançam bons resultados, elas são classificadas por ordem de prioridade, possibilitando que o Estado possa apoiá-las por meio dos planos de investimentos públicos destinados ao combate à insegurança alimentar.

Os projetos financiados pelo governo federal para municípios envolvidos nos CONSADs seguiam duas modalidades: àqueles projetos já regularmente apoiados pelo MDS, como construção de cisternas, cozinhas comunitárias e populares e programa aquisição de alimentos e projetos inovadores que surgiam no âmbito dos planos de ação dos CONSADs e que eram aprovados em assembleias dos fóruns do CONSAD, especialmente convocada para esta finalidade (ORTEGA e MENDONÇA, 2007).

A seleção dos territórios seguiu critérios que definiam a fragilidade dos municípios envolvidos como os baixos IDHs e pequena população. Também foram considerados os municípios em territórios excluídos dos eixos de acumulação de riquezas, ou seja, eram municípios rurais, com problemas de infraestrutura, em que a prevalência era pela atividade econômica de subsistência e, na maior parte dos casos, a agricultura familiar era predominante (LIMA, 2011).

Ao todo foram instalados 40 consórcios. O governo optou por instalar um por estado da federação e mais 14 considerando localizações estratégicas nas regiões Norte e Nordeste, CONSADs interestaduais e regiões com concentração de cartão-alimentação. Esses 40 CONSADs envolveram 585 municípios e uma população de aproximadamente 11 milhões de pessoas (ORTEGA, 2015).

Em síntese, pode-se concluir que os CONSADs tiveram um papel importante no desenvolvimento rural, em grande parte porque sua concepção estava ligada à ideia de desenvolvimento local. Segundo Ortega (2015), tal importância deve-se ao fato de os CONSADs terem como objetivo o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais, especialmente gerando empregos e renda nos territórios em situação de insegurança alimentar, não por meio de políticas e ações compensatórias, mas especialmente mediante a busca de uma dinamização econômica dos territórios atendidos. O propósito de estabelecer a aproximação das populações carentes da cidade e do campo, ou seja, aproximando a produção dos agricultores familiares por meio da comercialização e do consumo de alimentos produzidos localmente, promoveu uma dinâmica de geração distribuída de riqueza.

3.4 Programa Territórios da Cidadania (PTC)

Outra grande contribuição do governo Lula para o desenvolvimento rural foi a criação, em 2008, do Programa Territórios da Cidadania (PTC). Esse programa, assim como o programa Territórios Rurais, tinha como estratégia potencializar as ações de um conjunto de políticas públicas, a partir da articulação e integração das mesmas em territórios desfavorecidos. Os territórios prioritários eram aqueles que apresentavam baixo acesso a serviços básicos, índices baixos de geração de renda e baixa capacidade de autonomia econômica de médio prazo. A relação entre políticas territoriais e pobreza ganhava contornos mais evidentes no PTC. Ainda que não exclusivo à agricultura familiar, o PTC, assim como o Pronat, beneficiou sobremaneira essa categoria social (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

O PTC tinha como objetivo principal realizar ações com vistas a superar a pobreza por meio da oferta de políticas públicas destinadas à geração de novas oportunidades de emprego, renda e inclusão social em atividades produtivas, buscando sempre considerar as potencialidades do território, a preservação ambiental e a promoção das igualdades de gênero, raça e etnia. Os eixos mais importantes foram: (a) acesso aos direitos sociais – as ações se concentram em educação, saúde, cultura e documentação pessoal (b) infraestrutura: com investimentos em saneamento e acesso à água, construção de moradias em assentamentos, estradas, eletrificação rural, licenciamento ambiental etc. e (c) apoio às atividades produtivas agrícolas e pecuárias, com oferta de assistência

técnica, crédito rural, comercialização da produção, regularização fundiária, entre outros (HESPANHOL, 2010 LIMA, 2011).

O programa foi mais uma estratégia no esforço de combate às desigualdades regionais, mobilizando um conjunto de ministérios, de ações governamentais coordenadas, com planejamento e integração de políticas públicas. Mais uma vez buscava-se a inclusão produtiva das populações mais carentes das regiões selecionadas.

Não à toa, a seleção dos territórios previa inicialmente começar pelos territórios rurais (TR) já identificados pelo MDA. A seguir, priorizou aqueles denominados por Ortega (2015) como deprimidos, utilizando como critérios para priorização os territórios que possuíam os menores IDHs maior concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, de populações quilombolas e indígenas. Também era considerado o número de beneficiários do PBF e o número de municípios com baixo dinamismo econômico e, por fim, era garantido pelo menos um território por estado da federação (LIMA, 2011).

No ano de criação, em 2008, foram instalados 60 Territórios da Cidadania (TCs) e já em 2009 foram incluídos outros 60 territórios, alcançando a meta de 120 TCs. Nesses territórios encontravam-se 1.808 municípios, com uma população estimada em torno de 41,4 milhões de pessoas, sendo 12,7 milhões em áreas rurais. O orçamento previsto era de R\$ 23,5 bilhões (HESPANHOL, 2010).

Lima (2011), analisando informações do MDA e do Ministério da Integração Nacional, apresentou algumas características importantes do Programa. A porcentagem da população rural residente nos TCs sobre a população total desses territórios atinge o índice de aproximadamente 30,9%, concluindo que quase um terço da população total dos TCs viviam na zona rural. Outra informação relevante é que a participação de agricultores familiares do PTC foi de aproximadamente 46% do total brasileiro.

Bonnal (2008) inferiu que, por meio do PTC o governo concentrou ações e recursos em áreas caracterizadas pela pobreza rural aguda, descentralizando sua ação pública. Para tanto, estabeleceu coordenadorias territoriais (em âmbito estadual e dos territórios) para executarem os programas federais como Bolsa Família, Pronaf, Luz para Todos, entre outros. Além disso, impulsionou o compartilhamento do processo decisório entre os governos federal, estadual e municipal, juntamente com os atores da sociedade civil dos territórios.

3.5 Outros programas

Além dos grandes programas citados anteriormente, é importante registrar uma série de outros programas e políticas, forjados e executados no período do governo Lula, com menor visibilidade, porém com muito impacto no objetivo proposto do desenvolvimento rural.

Já no primeiro ano de governo, em 2003, pode-se citar a criação do Programa de Habitação Rural (PNHR), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Um Milhão de Cisternas, assim como a criação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Nos anos posteriores, ocorreu a criação do Seguro da Agricultura Familiar, em 2004, do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, em 2006, do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), em 2006, e da Política de Garantia de Preços Mínimo (PGPM) e para os produtos da biodiversidade (PGPM Bio), em 2008 (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Vale a pena discorrer um pouco mais sobre a PNATER, pois a partir dessa política, o Estado brasileiro assumiu uma nova concepção, a do desenvolvimento rural, favorecendo iniciativas que contribuía com o desenvolvimento da agricultura familiar no território nacional. A PNATER foi formulada como uma política exclusiva para a agricultura familiar e tratava os serviços de ATER como um direito, como todos os serviços públicos. Assim, os 4,8 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar identificados no Censo Agropecuário de 2006 passaram a ter o direito a um serviço qualificado e em quantidade suficiente para atender suas demandas de produção, comercialização e organização social. Isso permitiria ampliar os apenas 12% dos agricultores familiares que recebiam esses serviços (SILVA, 2013).

4. Conclusões

A partir da década de 1990, o Estado brasileiro acatou as orientações das agências multilaterais de estabelecer a diminuição da intervenção do governo no processo de desenvolvimento de suas nações. Para o meio rural, a orientação seria de estimular o desenvolvimento endógeno, focado na diminuição da pobreza e desigualdades sociais, com a participação da sociedade e baixa intervenção e participação do Estado. Ao mesmo tempo, a população rural brasileira, por meio de seus movimentos e organizações sociais, reclamava maior participação nos processos decisórios.

Fica evidente ao analisar as políticas e os programas gerados, tanto pelo governo de FHC quanto pelo governo Lula, que essa orientação foi acatada. As décadas de 1990 e 2000 foram produtivas na criação e execução de um número expressivo de políticas públicas direcionadas para o meio rural, em especial para a agricultura familiar. Grosso modo, essas políticas, com vieses no desenvolvimento territorial e não especificamente em ações focadas no produtivismo agropecuário, valorizaram o meio rural, as diversidades territoriais, os agricultores familiares (historicamente excluídos) e ainda contribuíram nos processos endógenos de desenvolvimento territorial. As políticas obtiveram grande repercussão no desenvolvimento de áreas rurais empobrecidas do Brasil, com incremento de renda e melhoria de outros indicadores.

No entanto, enquanto o governo de FHC estava focado em promover políticas liberalizantes, como descentralização, privatizações, políticas assistencialistas, assim como de aumentar a eficiência das políticas públicas, no governo Lula a expectativa de mudanças incluía novos rumos para as políticas públicas. Mesmo que o governo Lula estivesse identificado com o paradoxo de “compatibilizar as prioridades de combate à pobreza e às desigualdades sociais com o crescente domínio das políticas econômicas liberalizantes” (ORTEGA e MENDONÇA, 2007, p. 111), ele foi além e estabeleceu transformações em relação ao governo FHC, buscando alinhar as estratégias *bottom-up* e *top-down*, substituir o enfoque municipalista e agrarista pelo enfoque intermunicipalista e de superar a dicotomia entre o rural e o urbano. Assim, o governo Lula se apresentou com o intuito de superar a fragmentação de políticas e a visão setorial da agropecuária.

Pode-se dizer que a marca do governo Lula foi a luta pela diminuição da pobreza e da fome, sendo que a agricultura familiar foi eleita para desempenhar uma importante função. As iniciativas criadas durante seu governo buscavam promover maior participação social, com vistas a democratizar a gestão das políticas públicas e aproximá-las do público-alvo, além, é claro, de fortalecer a capacidade de auto-organização dos atores, do seu empoderamento no exercício pleno da cidadania e dos seus direitos. Os atores sociais foram chamados a participarem de maneira decisiva da definição dos rumos do desenvolvimento territorial rural em que viviam.

Essa tônica foi especialmente alcançada quando as políticas públicas do governo Lula deixaram uma perspectiva setorial, com viés produtivista no setor agropecuário, para uma perspectiva mais ampla. O Pronaf é um caso exemplar em que se combinaram ações de estímulo exclusivamente para a produção agropecuária (Pronaf Crédito Rural de custeio e investimento) com experiências que procuraram incorporar a perspectiva territorial, como foi o caso das ações dos Programas de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e Territórios da Cidadania.

A instituição do Pronaf, estabelecida no primeiro ano de governo FHC, foi um marco no estabelecimento de políticas públicas para o desenvolvimento rural, atuando desde a melhoria nas infraestruturas dos municípios, como no objetivo de oferecer aos pequenos produtores instrumentos para tirá-los da situação de isolamento social e econômico. O Pronaf interferiu positivamente na matriz de geração e distribuição da riqueza no campo, ampliando o acesso do crédito e outros instrumentos para boa parte da população rural brasileira.

Voltando à questão da abordagem de políticas públicas para o desenvolvimento territorial, é importante destacar que nos dois governos essa abordagem foi decisiva para obter junto aos atores do meio rural uma maior capacidade de organização e de compromisso, em torno de um projeto de desenvolvimento.

Há quatro aspectos que diferenciam substancialmente os governos FHC e Lula: (1) a área de abrangência ou de atuação (2) a prioridade ou foco das ações (3) a intensidade das ações e a

alocação de recursos, e (4) a função do Estado. No primeiro ponto, o programa passa do lócus municipal para o intermunicipal – no governo Lula o Pronaf passou a ser gerenciado pela SDT. Pelo modelo adotado por essa secretaria, o território de referência foi alterado do município para um conjunto de municípios. O entendimento era que o município isolado era uma unidade com baixa adequação para gerir a rede de relações necessárias para o desenvolvimento rural. Além disso, observou-se que as administrações municipais ainda eram muito influenciadas pelo clientelismo e subordinadas aos interesses de oligarquia locais, que definiam o que consideravam melhor para o público atendido. Além disso, muitos dos problemas que limitam o desenvolvimento das municipalidades e produtores rurais extrapolam a escala territorial.

Já o segundo aspecto distinto trata das políticas focadas ao mercado à prioridade de combate à pobreza e às desigualdades sociais. As políticas geradas no governo FHC para a agricultura familiar foram orientadas especialmente para integrar essa categoria ao mercado, o que resultou em privilegiar àqueles agricultores com possibilidades de sucesso. Os demais agricultores descapitalizados e com sérios problemas para manterem a produção e a propriedade da terra foram deixados à própria sorte. Durante os dois mandatos de FHC não foi implementada nenhuma política específica de combate à pobreza rural. Já no governo Lula havia como prioridade a diminuição da pobreza e da fome na qual a agricultura familiar desempenhava uma importante função. Um exemplo foi a criação dos CONSADs, entre vários programas, que tinha como tema central a segurança alimentar. O objetivo com os consórcios era o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais, gerando emprego e renda, em territórios de situação de insegurança alimentar.

No terceiro quesito, passaram a estarem disponíveis mais recursos e mais instrumentos. Considerando o quesito esforços, fica fácil contabilizar a diferença. Enquanto no governo de FHC identifica-se como único grande programa o Pronaf e em menor intensidade o Programa Comunidade Ativa, no governo de Lula pode-se contabilizar mais de dez programas diretamente elaborados para o desenvolvimento rural. Mas é nos recursos disponibilizados e empregados que a diferença fica ainda mais explícita. Atendo-se apenas ao Pronaf crédito agrícola, pode-se constatar que o volume de recursos operado durante todo o governo de FHC soma pouco mais de R\$ 10 bilhões, enquanto nos oitos anos de Lula o volume aplicado passa dos R\$ 55 bilhões. Ou seja, além do Governo Lula ter dado continuidade ao Pronaf, o primeiro grande programa após séculos dirigido diretamente à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural, ele ampliou e intensificou essa política permitindo uma transformação no meio rural brasileiro.

E por fim, diferentes concepções do papel do Estado nos processos de desenvolvimento rural – apesar dos dois governos partirem do mesmo pressuposto neoliberal sob a orientação das agências multilaterais, a execução das políticas e seus resultados diferem entre si. O governo FHC teve a orientação clara de ampla redução das funções e do patrimônio do Estado. Para o meio rural, a política implementada foi de um Estado criador de condições, especialmente de serviços e infraestrutura, para que a agricultura familiar conseguisse consolidar seu desenvolvimento porém, com baixa densidade de recursos e com uma política de deixar que a população operasse seu próprio desenvolvimento na lógica *button-up*. Um exemplo a ser lembrado de redução de suas funções foi a política de acesso à terra, ou de reforma agrária. A estratégia desse governo foi promover o acesso à terra por meio de programas como o Banco da Terra, no qual o Estado participa apenas como um órgão de controle administrativo e de intermediação com os fundos previstos pelo Banco Mundial.

Já o governo Lula estende a participação dos agricultores por meio de seus representantes como fundamental para a implantação de suas políticas, que, aliás, contava com uma construção coletiva e dialogada entre o governo e as organizações representativas. Além disso, o governo Lula estabelece estratégias de desenvolvimento de baixo para cima com a participação dos agricultores nos diversos coletivos formados (conselhos, fóruns, comissões, etc.), assim como de cima para baixo, quando o governo cria diferentes políticas e programas disponibilizando recursos mobilizadores de ações de desenvolvimento.

Pode-se concluir que mesmo com a descentralização política apregoada, verifica-se que as estratégias de desenvolvimento territorial, especialmente quando se busca o combate à pobreza e diminuição das desigualdades sociais, necessitam da intervenção do Estado, o que se contrapõe à teoria do *mainstream* da última década.

Referências

- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.
- ABRAMOVAY, R. VEIGA, J. E. Novas Instituições para o desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). **Texto para Discussão**, n. 641, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 1999.
- ALENCAR, M. G. S. P. Em busca de referências conceituais para entender a avaliação de impacto. **Revista de Políticas Públicas**, v. 17, n. 1, p. 81-90, 2013. DOI: 10.18764/2178-2865.v17n1p81-90
- ALVES, E. ROCHA, D. P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J. G. VIEIRA FILHO, J. E. R. NAVARRO, Z. (org.). **A agricultura brasileira: de sempenho, desafios e perspectivas**. 1 ed. (cap. 11, p. 275-290). Brasília: IPEA, 2010.
- BACELAR, T. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. (org.) **Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BEDUSCHI FILHO, L. C. ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, v.14, n.3, p. 35-70, 2004.
- BIANCHINI, V. **Vinte anos do Pronaf, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.
- BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas: Unicamp, 2003.
- BONNAL, P. Territórios da cidadania: evolução ou revolução das políticas públicas no meio rural brasileiro? **Boletins do OPPA**, n. 14, Observatório de Políticas Públicas para Agricultura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2008.
- BRITO, C. C. Conceito de território rural e políticas públicas e sua evolução histórica nos governos FHC e LULA. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 72, p. 173-192, 2017. DOI: 10.12660/cgpc.v22n72.60260
- CALVARIO, R. M. O. **Política de Desenvolvimento Rural na União Europeia: Agricultura, Ambiente e Território**. 121 p. Dissertação (Mestrado em Ordenamento do Território e Planejamento Ambiental). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2010.
- DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS RURAIS (DESER). **Política agrícola: novas regras do Pronaf**. Curitiba: DESER, 1999.
- FERNANDES, I. L. C. ESMERALDO, G. G. S. L. Elementos a considerar na avaliação de Políticas Públicas. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 2, n. 10(5), p. 89-98, 2012.
- GHESTI, J. P. SILVA, S. P. A abordagem territorial do programa leader na Europa e sua transferência institucional ao contexto latino-americano: uma análise crítica. **Boletim regional, urbano e ambiental**, n. 14, p. 219-231. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2016.
- GOMES, F. G. Conflito social e Welfare State: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 2, p. 201-234, 2006. DOI: 10.1590/S0034-76122006000200003
- GRISA, C. SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2015. DOI: 10.1590/S0103-20032014000600007
- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G. SALM, J. F. (org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2 ed. (cap. 1, p. 23-39). Brasília: Editora UnB, 2010.
- HESPANHOL, R. A. M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, v. 5, n. 10, p. 123-147, 2010.
- HESPANHOL, R. A. M. Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais e Associações de Produtores Rurais em Municípios selecionados da região de Presidente Prudente, Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, v. 36, n. 5, p. 15-24, 2006
- KAGEYAMA, A. Desenvolvimento Rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 21, n. 3, p. 379-408, 2004. DOI: 10.35977/0104-1096.cct2004.v21.8702
- LEITE, S. P. WESZ JÚNIOR, V. J. Um Estudo sobre o Financiamento da Política de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.50, n. 4, p. 645-666, 2012. DOI: 10.1590/S0103-20032012000400004
- LIMA, L. F. Identificando as políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil. In: 49º Congres

so da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Belo Horizonte – MG, julho de 2011. **Anais**. Brasília: SOBER, 2011.

MÉNDEZ, R. **Geografía económica: La lógica espacial del capitalismo global**. Série Ariel Geografía. Barcelona: Editorial Ariel, 1997.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. **Documento de Referência**, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: MDA, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). Reforma agrária e desenvolvimento sustentável. **Paralelo 15**, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento. Brasília: MDA, 2000.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). Referências para o desenvolvimento territorial sustentável. **Série Textos para Discussão**, n. 4, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável / Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Brasília: MDA, 2003.

OLIVEIRA, R. N. Do Estado Moderno ao Estado Constitucional – algumas considerações. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 1, n. 1, p. 542-560, 2006.

ORTEGA, A. C. Políticas Públicas territoriais rurais no Brasil. In: ORTEGA, A. C. ESTRADA, E. M. (org.). **Desenvolvimento em territórios rurais – estudos comparados de Brasil e Espanha** (cap. 1). Campinas: Alínea, 2015.

ORTEGA, A. C. CARDOSO, A. Potencialidades e limites de uma política de desenvolvimento local: o Pronaf à luz do Leader. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 40, n. 2, p. 265-304, 2002.

ORTEGA, A. C. MENDONÇA, N. C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. In: ORTEGA, A. C. ALMEIDA FILHO, N. (org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária** (cap. 4). Campinas: Alínea, 2007.

ORTEGA, A. C. MUNIZ, A. L. P. JESUS, C. M. LIMA, L. F. Desenvolvimento Territorial Rural e Consórcios Intermunicipais: políticas de indução de arranjos sócios produtivos em Minas Gerais. In: XIV Encontro Nacional de Economia Política, São Paulo – SP, junho de 2009. **Anais**. Niterói: SEP, 2009.

PEREIRA, N. M. A. SILVA, J. L. C. Uma reflexão sobre políticas públicas: fundamentos de origem e percepções conceituais. **Interface**, v. 11, n. 1, p. 6-27, 2014.

RICO, E. M. **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. Coleção Folha Explica. São Paulo: Publifolha, 2010.

SACHS, I. **Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado**. 1 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SACHS, I. **A Terceira Margem: em busca do eco desenvolvimento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

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

SILVA, J. G. DEL GROSSI, M. CAMPANHOLA, C. O que há de realmente novo no rural brasileiro. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 19, n. 1, p. 37-67, 2002. DOI: 10.35977/0104-1096.cct2002.v19.8795

SILVA, R. P. As especificidades da nova ATER para Agricultura Familiar. **Revista Nera**, v. 16, n. 23, p. 150-166, 2013.

THOMAZ JÚNIOR, A. GÓMEZ, J. M. Continuidade do modelo de desenvolvimento rural no Brasil (1993-2003). **Análise Empresarial**, v. 35, p. 59-66, 2004.