

**GRAZIELA MARTINS NUNES**

**ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO À POBREZA E CONTROLE SOCIAL NO  
CAMPO: POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DE TRABALHO EM  
CHAPADINHA/MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) como requisito para obtenção do título de Mestre, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Franci Gomes Cardoso.

São Luís/MA

2016

**GRAZIELA MARTINS NUNES**

**ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO À POBREZA E CONTROLE SOCIAL NO CAMPO: POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DE TRABALHO EM CHAPADINHA/MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) como requisito para obtenção do título de Mestra.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Professira Dra. Franci Gomes Cardoso**

**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional  
Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)**

---

**Professora Dra. Josefa Batista Lopes**

**Examinadora Externa - UFMA**

---

**Professor Dr. Isaac Giribet Bernat**

**Examinador Interno – UEMA**

**São Luís – MA**

**2016**

Nunes, Graziela Martins.

Estratégias de enfrentamento da pobreza e controle social no campo: políticas de assistência social e de trabalho em Chapadinha/MA / Graziela Martins Nunes – São Luís, 2016.

143 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional (PPDSR), Universidade Estadual do Maranhão, 2016.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Franci Gomes Cardoso

Dedicado a meu filho José Antonio, este como todos os meus esforços e realizações. Na luta pela vida e por um mundo melhor.

## **AGRADECIMENTOS**

A todos aqueles que foram imprescindíveis à minha chegada até aqui: minha família, pelo apoio incondicional; José Reinaldo Barros, pelos dados e dicas; Josefa Batista Lopes e Franci Gomes Cardoso, pela aprendizagem e inspiração de ontem, hoje e sempre.

## RESUMO

No contexto do projeto de desenvolvimento desigual e periférico brasileiro na contemporaneidade, o capital em crise, promove estratégias para o reestabelecimento do sistema de controle social. Sob a ideologia social liberal, realinham-se as políticas sociais com vistas ao controle do trabalho, por meio das intervenções sobre a pobreza, operadas pelo Estado, através de mecanismos técnico-burocráticos. Nesta dinâmica, ganha centralidade da Política de Assistência Social e, destacadamente o Programa Bolsa Família em detrimento das políticas referenciadas no trabalho, submetidas a processos de privatização, precarização e seletividade. No campo, o projeto do capital acirra algumas das marcas mais tradicionais da questão agrária: a concentração fundiária, a desigualdade e a pobreza, por meio das formas contemporâneas de organização capitalista do uso, posse e propriedade da terra. O município de Chapadinha/MA expressa localmente as contradições e inter-relações entre a expansão do agronegócio da soja, o redimensionamento da pobreza no campo e a refuncionalização das políticas de trabalho e assistência social ao processo de submissão política e ideológica do campesinato ao capital.

**Palavras-chave:** Questão Agrária, Pobreza, Controle Social, Assistência Social e Trabalho.

## ABSTRACT

In the context of the project of uneven and peripheral Brazilian development in the contemporary world, capital in crisis, promotes strategies for the reestablishment of the social control system. Under social liberal ideology, social policies were realigned with a view to labor control, through interventions on poverty, operated by the State, through technical and bureaucratic mechanisms. In this dynamic, the Social Assistance Policy, and particularly the Family Grant Program, is at the center of the Social Security Program, in detriment of the policies referenced in the work, which are subject to privatization, precariousness and selectivity. In the countryside, the capital project raises some of the most traditional brands of the agrarian question: land concentration, inequality, and poverty, through contemporary forms of capitalist organization of land use, ownership and ownership. The municipality of Chapadinha / MA locally expresses the contradictions and interrelations between the expansion of soybean agribusiness, the reduction of poverty in the countryside and the refunctionalization of labor and social assistance policies to the process of political and ideological submission of the peasantry to capital.

**Keywords:** Agrarian Question, Poverty, Social Control, Social Assistance Policy and Labor

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE GRÁFICOS.....</b>	<b>9</b>
<b>LISTA DE TABELAS.....</b>	<b>10</b>
<b>LISTA DE MAPAS.....</b>	<b>11</b>
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 A CENTRALIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS ESTRATÉGIAS DE CONTROLE SOCIAL E ENFRENTAMENTO À POBREZA.....</b>	<b>25</b>
2.1 A pobreza no campo como expressão da questão social e da questão agrária.....	31
2.2 A inserção do campo maranhense na rota do agronegócio e o aprofundamento da pobreza em Chapadinha/MA.....	46
2.3 A gestão da pobreza no campo com a massificação do Programa Bolsa Família.....	69
<b>3 O ENFRENTAMENTO DA POBREZA E A REARTICULAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE DO TRABALHO NO CAMPO.....</b>	<b>91</b>
3.1 A reconfiguração das relações sociais e as novas formas de submissão do campesinato ao capital.....	94
3.2 O papel das políticas de agricultura familiar junto às metamorfoses do campesinato.....	99
3.3 A estratégia de intervenção territorial no enfrentamento à pobreza em Chapadinha/MA.....	112
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>131</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>135</b>



**LISTA DE GRÁFICOS**

<b>GRÁFICO 1:</b> Relação entre o número de bolsas família e de novos empregos.....	10
<b>GRÁFICO 2:</b> Produção de soja no município de Chapadinha (2000-10)....	57
<b>GRÁFICO 3:</b> Números dos programas de transferência de renda em Chapadinha/MA.....	79

**LISTA DE TABELAS**

<b>TABELA 1:</b> Produção de soja por mesorregião.....	54
<b>TABELA 2:</b> Número e área de estabelecimentos rurais em Chapadinha...	60
<b>TABELA 3:</b> Dinâmica populacional em Chapadinha.....	64

**LISTA DE MAPAS**

<b>MAPA 1:</b> Mesorregiões e microrregiões do estado do Maranhão.....	56
--	----

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como referência histórica o processo de redimensionamento das políticas públicas no âmbito da reestruturação capitalista, em resposta à crise estrutural do capital emergente na década de 1970. O enfrentamento à crise tem se referenciado no projeto neoliberal e em suas variantes ideológicas que direcionam a refuncionalização do Estado, com efeitos particulares sobre as nações que estão na periferia do sistema capitalista. Estes países foram fortemente impactados pelas exigências de ajustes estruturais, centrados na liberalização dos mercados, privatizações e estabilização fiscal. A ortodoxia adotada não vinha oferecendo respostas políticas adequadas para administração dos conflitos e para a governabilidade do capital, o que levou a reformas no interior da própria ideologia neoliberal, com vistas ao fortalecimento de sua hegemonia.

No Brasil, este processo de reestruturação capitalista deu-se sob a hegemonia ideológica do social-liberalismo, que reorienta as políticas econômicas e sociais, com vistas à construção de um consenso em torno da direção política burguesa, estimulada por organizações multilaterais como a ONU e o Banco Mundial. Aliam-se, desta forma, estratégias de financeirização da economia, de crescimento econômico e reformas sociais de efeito redistributivo e sem interferência na dinâmica de acumulação capitalista, tudo mediado pela intervenção do Estado (MOTA, 2012).

Esta dinâmica contemporânea do desenvolvimento periférico, identificada como novo-desenvolvimentismo, tem início nos anos 1990. Entretanto, as reorientações mais profundas podem ser percebidas nos anos 2000, particularmente sob a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal. Tais transformações são, no Brasil e em alguns países da América Latina, empreendidas por governos gerenciados por forças políticas provenientes da esquerda, que se afirmam críticos do neoliberalismo ortodoxo (LEHER, 2012).

A política de crescimento econômico tem sido fortemente sustentada no projeto de produção de commodities<sup>1</sup>, integrada a um processo de modernização

---

<sup>1</sup> O termo commodity primária refere-se a produtos que são produzidos para serem transacionados unicamente no mercado – nesse caso específico, no mercado internacional – e está associado a um tipo de organização da produção que representou historicamente a integração das economias e sociedades periféricas à divisão do trabalho no sistema capitalista internacional (DELGADO, 2012, p. 134).

econômica, que articulou a produção agrícola brasileira à indústria processadora, criando complexos agroindustriais identificados pelo termo de agronegócio, assim definidos por CARVALHO (2004, p. 1):

Como agronegócio burguês compreende-se o conjunto de empresas capitalistas que direta ou indiretamente estão relacionadas com os processos de produção, de beneficiamento, de industrialização e de comercialização de produtos e subprodutos de origem agrícola, pecuária, florestal e agroextrativistas, e que são comercializadas com maior ou menor grau de beneficiamento predominantemente na Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F). Essas mercadorias são denominadas, na expressão comercial, de “commodities”. Elas são cotadas em dólares, em função de serem produtos preferenciais para a exportação e cuja cotação de preços é regulada pelo comportamento comercial desses produtos em outras praças no exterior.

O agronegócio é a principal expressão da territorialização do capital no campo na contemporaneidade. O Maranhão é inserido nessa dinâmica “modernizadora” no bojo do projeto de homogeneização econômica<sup>2</sup> do espaço nacional, vinculado à necessidade de expansão do mercado interno (OLIVEIRA, 1981). Conforme LOPES, ABREU et al (2006, p. 5), tem-se aí um processo de transformações contemporâneas no Maranhão que se dará a partir de dois vetores centrais: o polo industrial, que abarca empresas transnacionais e estatais, como o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), e o agronegócio, que se instalara inicialmente no Sul do estado, mas que avança na década de 1990 para regiões de semiárido, com destaque à parte leste do estado.

A expansão do agronegócio no Maranhão expressa uma tendência de reafirmação do papel da agricultura de exportação no âmbito do projeto de desenvolvimento nacional. Esse movimento inicia-se nos anos 1980, com a crise da estratégia de desenvolvimento em curso, e pelo endividamento nacional, demandando saldos comerciais crescentes, gerados pela agricultura capitalista. Esse setor passa a contar com maiores incentivos estatais, que o dotam de expressiva produtividade e que acomodam a tradicional estrutura fundiária, reafirmando a estratégia de crescimento sem a realização de reformas.

A importância do agronegócio para o projeto de desenvolvimento pode ser observado a partir de sua participação no Produto Interno Bruto do país. Em 2004, a sua participação na produção total da economia foi de 21% e em 2008 essa

---

<sup>2</sup> Conforme Francisco de Oliveira (1981, p. 27), a busca de uma maior homogeneidade social e espacial exprime uma necessidade do próprio capital de reproduzir-se em escala nacional.

participação foi cresceu para 24%<sup>3</sup>. A participação da cadeia agroindustrial da soja para a economia do Brasil tem sido crescente, sobretudo após os anos 2000, que demarca um ciclo de aumento de produtividade e sua maior participação na geração de divisas. Dessa forma, tem-se a elevação da área plantada: entre 1998/1999 e 2008/2009, houve crescimento de 8,75 milhões de ha, passando de 12,99 milhões de ha para 21,74 milhões de ha (CONAB, 2010).

Essa dinâmica de ampliação da produção da soja é concomitante com a consolidação do conceito de agronegócio no âmbito das políticas públicas, da mídia e dos meios científicos, enquanto expressão da agricultura capitalizada contemporânea, associada à alta tecnologia e a produtividade. O investimento em tecnologia e a política comercial externa brasileira têm contribuído para esse crescimento, colocando o país entre os três maiores produtores de soja do mundo<sup>4</sup>. Tal produtividade tem origem na política de modernização adotada nos anos 1970, que privilegiou a ocupação do cerrado pela soja. E, com a política neoliberal dos anos 1990, esse espaço econômico dominado por grandes empreendimentos capitalistas articulados ao mercado internacional se amplia consideravelmente.

Órgãos públicos e setores privados entusiastas do agronegócio identificam a capacidade de avanço do agronegócio da soja, em função da “disponibilidade de terras” em algumas regiões do país, sobretudo norte e nordeste. É a partir dessa lógica capitalista expansionista que se desenvolvem os projetos de sojicultura no Maranhão, em 1990 na região Sul e a partir dos anos 2000, alcançando novas áreas, no Leste do estado.

O Maranhão é identificado nas projeções nacionais como área de expansão da soja, junto com os estados do Piauí e da Bahia, com perspectiva de superação do atual maior produtor, o estado do Mato Grosso<sup>5</sup>. A infraestrutura do Porto do Itaqui, bem como os incentivos governamentais, tem favorecido essa expansão neste estado. A área identificada como fronteira agrícola da soja no

---

<sup>3</sup> Esse crescimento está associado ao aumento da demanda mundial, sendo o principal mercado da soja brasileira a China, que sozinha, consumiu 56% exportações brasileiras em 2009. Até 2002 os países membros da União Europeia foram os principais destinos da soja brasileira, 57% do total exportado (Ministério do Desenvolvimento Agrícola, Pesca e Abastecimento, 2010).

<sup>4</sup> Os três principais produtores de soja são Estados Unidos, Brasil e Argentina. A partir de 2002 o Brasil aproxima-se da produção norte-americana.

<sup>5</sup> Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasil projeções do agronegócio 2011/2012 a 2021/2022.

Maranhão, no Leste do estado, é a microrregião de Chapadinha, onde se situa o município de Chapadinha<sup>6</sup>, responsável por 4,21% desse monocultivo<sup>7</sup>.

A partir de 2014 um conjunto de ações de desenvolvimento do agronegócio articularam-se em torno do Projeto MATOPIBA. Sob a lógica do planejamento territorial estratégico, reúne informações numéricas, cartográficas e iconográficas e a caracterização territorial da região que compreende parte dos estados do Maranhão, Piauí e Bahia, tendo em vista a ampliação na produtividade de *comodities* por meio do uso de determinado padrão tecnológico. Resulta de um significativo Acordo de Cooperação Técnica assinado entre o INCRA e a Embrapa, através do GITE em 2014. O Acordo tem como objetivo principal dar apoio técnico e científico da Embrapa ao INCRA em questões de governança e inteligência territorial estratégica.

A região correspondente ao Projeto MATOPIBA é considerada a nova grande fronteira de expansão agropecuária no Brasil, dadas algumas condições consideradas favoráveis, sobretudo, o baixo preço das terras e as condições de expropriação, bem como o perfil uniforme do clima, do solo e do relevo, que facilitam a mecanização agrícola. Este modelo produtivo tem favorecido a destruição do bioma cerrado, característico dessa região, enquanto que as instituições que o articulam apresentam defendem o chamado desenvolvimento sustentável.

Tais estratégias de desenvolvimento do capital no campo retomam um eixo tradicional do desenvolvimento dependente brasileiro, a produção agrícola primária para exportação, promovendo o aprofundamento da questão agrária, e repercutindo sob suas expressões, entendida enquanto particularidade da questão social brasileira. As monoculturas, tradicionais ou modernas, produzem consequências similares: extensão da grande propriedade, expulsão da população tradicional e degradação ambiental, entre outros.

A questão social está relacionada aos desdobramentos políticos das contradições entre o processo de socialização da produção e apropriação desigual da riqueza produzida, em uma dinâmica em que os avanços na produtividade não se fazem acompanhar pelas condições de reprodução social. Nesta dinâmica a pauperização assume características particulares, por que não está relacionada à

---

<sup>6</sup> Polo administrativo da microrregião de Chapadinha. O município possui área de 3.247 km e conta com 67.649 habitantes (IBGE, 2007).

<sup>7</sup> Disponível em: [www.sebrae-ma.gov.br](http://www.sebrae-ma.gov.br). Acesso em 10.mai.2013.

baixa produtividade e por que gera tensões sociais que ameaçam a ordem social, no contexto das lutas sociais, cujo controle articula um conjunto de mediações, dentre elas as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado.

No contexto contemporâneo, a questão social apresenta níveis mais elevados de complexidade. E na esteira de sua reconfiguração, a questão agrária, constituída a partir das contradições entre capital x trabalho no campo, também sofre tais inflexões. Por meio do modelo de desenvolvimento centrado no agronegócio, tem-se o avanço do capital sobre a agricultura camponesa e sobre seu projeto político, incidindo sobre o trabalho, as relações sociais e as condições de vida. Esta dinâmica articula, ao mesmo tempo, acumulação e empobrecimento, ao passo em que agrava as desigualdades, o latifúndio e os impactos ambientais. Ao expropriar camponeses, o capital dispensa contingentes de trabalho humano e estabelece novos mecanismos de diferenciação e submissão do trabalho.

Neste processo de reconfiguração da questão agrária, rearticulam-se também as estratégias de enfrentamento e, destacadamente, uma de suas mais marcantes expressões, a pobreza. Os camponeses economicamente pobres, por vezes apresentam dificuldades de suprir a si próprios, dada a dificuldade de acesso à tecnologia e à precariedade relativa aos meios fundamentais, como a terra (COSTA e CARVALHO, 2012). As políticas públicas constituem-se em uma das mediações para o enfrentamento da questão social e da questão agrária. Elas assumem um caráter contraditório, na medida em que correspondem a necessidades concretas dos trabalhadores, mas são utilizadas como instrumentos de controle social do capital, com a mediação do Estado. É ele quem viabiliza as condições para a acumulação e reprodução do capital, ainda que permeável a certas demandas das classes trabalhadoras, incorporadas a partir das lutas sociais. Historicamente, o Estado brasileiro tem desenvolvido no campo políticas conservadoras, de caráter concentracionista, elitista e assistencialista, tendências que se renovam na contemporaneidade.

Além de dominação econômica, o projeto do capital no campo também goza de hegemonia política e ideológica, com grande influência sobre a definição de políticas públicas, e em vários meios de reprodução ideológica. Intelectuais, políticos



e burocratas brasileiros têm defendido a desnecessidade da reforma agrária<sup>8</sup>, desfigurando uma das principais bandeiras de luta do campesinato. Assim, o redimensionamento das políticas públicas voltadas ao campo tem sustentação ideológica no mito de que a agricultura alcançou sua transformação produtiva definitiva com a agroindustrialização. Graziano da Silva, por exemplo, defende o enfrentamento do “problema agrário” a partir de programas que englobariam ações de regularização fundiária, incentivo à absorção urbana e, principalmente, a presença de políticas sociais no campo, que funcionariam como políticas de compensação aos segmentos pauperizados. (SILVA, 2004, p. 198)

A opção parece ser a de “congelar” a estrutura fundiária com políticas de compensação que garantam a viabilidade de pequenas propriedades, mas que não as ampliem, ou as ampliem até certo ponto que não ameacem a preponderância absoluta da grande propriedade ligada ao agronegócio de exportação. Políticas como o PRONAF – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural, o Bolsa Verde e o próprio Bolsa Família, que acaba abarcando parcelas da população rural, são exemplos dessa estratégia (NAKATANI, FALEIROS e VARGAS, 2012, p. 236).

Entre as reorientações operadas no Estado brasileiro, ganham centralidade estratégias que se colocam na condição de “enfrentamento” à pobreza, mas operam o seu controle, na medida em que mistificam suas causas, focalizam o atendimento e amortecem os conflitos, sem afetar a acumulação capitalista. Identificam-se como estratégia de controle social, pela mediação das políticas públicas, a centralização de políticas de caráter assistencial, aliada à retração e redimensionamento das políticas direcionadas ao trabalho camponês.

Assim, as respostas apresentadas pelo Estado ao atendimento das necessidades mais imediatas da população atingida pelo aprofundamento da questão social/agrária, afastam-se do horizonte político do enfrentamento das desigualdades sociais por meio de reformas estruturais e ampliação de direitos. Trata-se, assim, de uma estratégia de alívio à pobreza, para operar a governabilidade do capital em um contexto de expropriação, superexploração e precarização do trabalho. Tais elementos compõem o projeto de hegemonia do atual modelo de desenvolvimento capitalista, que articulam arranjos intra e interclassista,

---

<sup>8</sup> A reforma agrária é um programa de governo que busca democratizar a propriedade da terra na sociedade e garantir o seu acesso, distribuindo-a a todos que quiserem fazer produzir e dela usufruir (STÉDILE, 2012, p. 657).

com vistas à garantia da direção política, moral e cultural sobre o conjunto da sociedade (MOTA, 2012).

Neste cenário a política de assistência social passa a destacar-se enquanto estratégia fundamental de controle da pobreza. Conforme ABREU:

A assistência social é reafirmada como uma mediação importante na reprodução e controle da pobreza, a partir dos limites impostos pelos interesses da reestruturação do capital em crise. Trata-se, de acordo com o acima assinalado, da assistência social assumida pelo Estado e pela sociedade via solidariedade, como ação residual, focalizada nos segmentos mais vulnerabilizados por esse padrão de desenvolvimento econômico, exatamente aqueles impossibilitados materialmente de adquirir no mercado as condições mínimas para sua reprodução, num flagrante desrespeito ao estatuto do direito ao serviço público estatal de qualidade (ABREU, 2001, p. 76).

Essa política ganha, então, o caráter de resposta generalizada à questão social, a despeito das particularidades nas determinações dos quadros de desigualdade social e pobreza no campo e na cidade. Neste sentido, a partir de meados da década de 1990, a política de assistência social passa por um processo de reforma, modernização e reestruturação em âmbito nacional, por parte do governo federal, sendo seguida por governos estaduais e municipais. Buscando esquivar-se da tradição de assistencialista, esta política é imbuída de atributos técnico-organizacionais, contudo, conciliando elementos tradicionais e modernos.

Nesse sentido, institui-se no ano de 2004 a Política Nacional de Assistência Social, a qual estabelece a territorialização e a descentralização enquanto estratégias para superar a segmentação e a fragmentação presentes na execução da assistência no Brasil. Em 2005, uma Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) estabelece os requisitos para organização da política ao longo do território nacional, garantindo-lhe as condições de capilaridade e aproximação da população rural, assim como seletividade no atendimento. Influenciada pela ideologia social-liberal, opera-se um redimensionamento de natureza burocrático-administrativa, que tenta atribuir às políticas sociais um ar de neutralidade tecnocrática. Realiza-se, assim, a manipulação dos instrumentais técnicos para refinar a seletividade e manter a focalização nas camadas mais pobres (CASTELO, 2012).

Há uma tendência à hierarquização interna desta política, no que se refere aos serviços e benefícios prestados. Destacam-se neste sentido os programas de

transferência de renda, associado às orientações das agências internacionais sobre a elevação do nível de consumo dos segmentos empobrecidos. O processo de implantação destas estratégias políticas inicia-se no Brasil com os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002)<sup>9</sup>, sendo ampliadas e consolidadas durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010)<sup>10</sup>.

Conforme analisa MOTA (2008, p. 145) tem-se então uma nova relação entre políticas estatais, pobreza e mercado, com a intervenção associada a transferências monetárias. O nível de abrangência e o volume de recursos mobilizados em nível nacional pelos programas de transferência monetária, destacadamente o Programa Bolsa Família, comprovam tal importância. A execução desse programa revela as contradições que envolvem a concentração de poder e de recursos entre os níveis da gestão pública, com as principais determinações partindo do poder central e a gestão da crise pelos governos locais, a quem cabe o atendimento direto da população usuária desses serviços.

Em paralelo a isso, a estratégia estatal de gestão da pobreza, promove a focalização das políticas de trabalho rural, que passam a atender segmentos restritos do campesinato, através de intervenções com destacada força ideológica. A partir dos anos 1990, o conceito de “agricultura familiar” vai se constituindo em referência para as políticas públicas direcionadas aos camponeses. Revestida de conteúdo ideológico, mas também pragmático, essa estratégia busca viabilizar a inserção subordinada no mercado, de trabalhadores rurais oriundos de relações não capitalistas de produção.

Tais políticas também se amparam na teoria do capital humano, a qual dissemina um novo ideário para o trabalho, para a educação e para os próprios indivíduos. A ênfase é dada na capacidade e na competência que cada um deve adquirir para alcançar melhores condições de disputa no mercado de trabalho. Articula-se, assim, um arsenal ideológico, mobilizador da solidariedade, cooperação e empreendedorismo, em torno de políticas voltadas ao chamado “desenvolvimento territorial” ou “desenvolvimento local”.

---

<sup>9</sup> Foram criados os programas pioneiros de transferência de renda: Bolsa Escola, Vale-Gás e Bolsa Alimentação.

<sup>10</sup> Lançado em 2003, o Programa Bolsa Família, que unificou os programas de transferência de renda que já existiam e ampliou o aporte financeiro.

A despeito do histórico projeto camponês para o campo, tais políticas buscam mobilizar forças populares em torno do que identificam enquanto uma via de desenvolvimento paralela ao modelo centrado no agronegócio. No entanto, não se trata de um projeto consistente, articulador de políticas públicas capazes de estruturar o trabalho camponês em ampla escala. Manifesta-se a partir de iniciativas estimuladoras da autorresponsabilização dos sujeitos por sua inserção em processos de desenvolvimento, enquanto se mantêm estruturas geradoras de desigualdades sociais e pobreza no âmbito do projeto de desenvolvimento hegemônico no campo brasileiro.

Com estas referências, este estudo procurou analisar a estratégia acionada pelo Estado brasileiro, com a mediação da política pública de assistência social e também daquelas voltadas ao trabalho no campo, no enfrentamento e controle da pobreza, a partir das manifestações no município de Chapadinha/MA. Para tal, fez-se necessário observar a reconfiguração da questão agrária, destacadamente por meio dos impactos do avanço do capital sobre a pobreza no campo. E ainda mapear as principais políticas públicas acionadas na intervenção sobre a pobreza rural através da observação do município de Chapadinha/MA, bem como apreender suas tendências e funcionalidades no âmbito do controle social do capital.

A motivação para o estudo dessa temática relaciona-se com o interesse acadêmico e político da pesquisadora pela questão agrária e pela inquietação diante das manifestações cotidianas de seu agravamento, através do trabalho realizado na Sociedade Maranhense de Direitos Humanos<sup>11</sup>. Neste contexto, enquanto assistente social, identifica o avanço de ideologias e práticas compensatórias nas políticas públicas, aprofundando contradições desta profissão e das práticas sociais históricas da sociedade brasileira. Diante de tais aspectos destacados na percepção acerca da contemporaneidade, buscou-se compreender as possíveis relações entre a questão agrária, pobreza, políticas públicas e controle social, por meio de uma análise crítica. Espera-se alcançar desta forma uma compreensão das transformações

---

<sup>11</sup> Organização não governamental fundada em 12 de Fevereiro de 1979 no contexto da resistência ao regime militar. Realizava denúncias das diversas violações de direitos humanos que vinham se dando no campo e na cidade, seja por meio da violência institucional promovida diretamente pelo Estado ou das consequências da instalação dos chamados grandes projetos no Maranhão. Hoje esta entidade contribui com processos de organização das lutas populares e desenvolve ações assessoria sócio-jurídica a comunidades tradicionais e posseiros e também atua nas temáticas relativas ao direito à Justiça e à Segurança Pública.

contemporâneas da sociedade brasileira, bem como a apresentação de elementos que contribuam com processos políticos de resistência popular, frente aos avanços do capital sobre estratégias de organização e luta das classes trabalhadoras do campo e da cidade.

Considerando a complexidade deste objeto de estudo, a pesquisa visou apreender seus principais aspectos nas seguintes dimensões: 1) generalidade: no âmbito da reprodução do capital no campo na contemporaneidade; 2) particularidade: a dialética de produção de riqueza/pobreza no campo, estratégias de enfrentamento e controle social; e 3) singularidade: suas manifestações em uma realidade concreta. A escolha de Chapadinha se deu em função de seu caráter de polo regional de instituições e serviços públicos, favorecendo a identificação das políticas públicas que atendem a este e a outros municípios. O período de referência são os anos entre 2003 e 2010, no qual se tem a expansão do agronegócio da soja em Chapadinha<sup>12</sup>, organização e execução da política de assistência social em âmbito municipal, assim como a implantação e expansão do Programa Bolsa Família.

Tem-se no materialismo histórico-dialético a referência teórico-metodológica para a apreensão da dinâmica do objeto em sua totalidade, dialética e historicidade, no tocante às transformações e expansão contraditória do capital no campo maranhense e às metamorfoses da luta pelo trabalho em direitos à assistência social. Estes analisados a partir de suas manifestações em Chapadinha/MA, inseridas em uma totalidade, com a qual se articula por diversas mediações.

Este referencial auxiliou a formulação das hipóteses iniciais da pesquisa: 1) a articulação entre o modelo de reprodução do capital centrado no agronegócio, e o modelo de controle social, que tem no enfrentamento à pobreza uma das estratégias acionadas pelo Estado. Este representa a estrutura totalizante do domínio político do capital sobre o trabalho, enquanto resposta à necessidade de manutenção da reprodução do metabolismo social pelo capital; e 2) a centralidade do enfrentamento/controle da pobreza no processo de refuncionalização contemporâneo das políticas públicas operadas no âmbito da adesão ao projeto

---

<sup>12</sup> Conforme analisa GASPAR (2010), nos anos 1990 tem-se a chegada dos primeiros grupos sociais, provenientes da região Sul do país, à microrregião de Chapadinha, que introduziram a sojicultura. Sem o suporte para a estruturação dessa agricultura capitalista naquele momento, tem-se a articulação do agronegócio da soja, nos moldes como é hoje conhecido, a partir dos anos 2000.

neoliberal do redimensionamento do Estado. Nessa dinâmica tem-se a centralização da política de assistência social no contexto da Seguridade Social, assim como o aprofundamento de um perfil assistencialista, compensatório, focalista e residual nas políticas voltadas ao trabalho no campo.

Na análise desses processos, adotou-se como premissa a tese marxiana da metamorfose do direito ao trabalho em direito à assistência pública na análise das lutas de classes na França enquanto pressuposta na análise das reivindicações da classe trabalhadora e as respostas operadas pela burguesia através do Estado (MARX e ENGELS, 2012). As aspirações emancipatórias de autocontrole do trabalho são limitadas pelo capital, que coloca o direito à assistência em detrimento do direito ao trabalho, promovendo uma transformação ideológica na reivindicação da classe trabalhadora.

Entende-se que esta tese é relevante e atual para a compreensão das transformações contemporâneas, nas quais se acentua a contradição entre trabalho/assistência, no contexto da luta pela reforma agrária e pelo trabalho camponês. Opera-se, através desses mecanismos, a transformação ideológica do “trabalhador camponês” em “pobre”, incidindo sobre as lutas de classes e articulando um sistema de controle do trabalho através do controle e da reprodução da pobreza. Mistifica-se, assim, a identidade do trabalhador, como pobre, usuário da política assistencial, e não como sujeito que por uma série de contradições não consegue, por meio do trabalho, reproduzir a si mesmo e a sua família.

Adota-se nesta pesquisa a categoria do campesinato, dada sua densidade teórica e sua filiação ao pensamento crítico, para identificar a classe que vive do trabalho no campo. E no contexto da expansão desigual e contraditória do capital, tem construído estratégias de produção e reprodução social de origem não capitalista, embora relacionada e submetida ao regime do capital. O conceito de camponês tem ganhado espaço no âmbito do pensamento crítico e também se afirmado como identidade política, sobretudo a partir das ligas camponesas, na crítica ao modelo de agricultura industrial capitalista e ao seu caráter explorador e predatório. Neste cenário, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), principal expressão da luta camponesa organizada em nível nacional, passa a se autodefinir como um movimento camponês, filiando-se à Via Campesina, organização internacional que congrega camponeses de todo o mundo.

No que se refere aos debates contemporâneos em torno do campesinato enquanto classe, uma questão relevante para este estudo é a sua relação com o processo de desenvolvimento capitalista, o qual se dá por rotas de conformação e ajustamento em alguns casos e tensão e conflitos em outros (COSTA e CARVALHO, 2012). Caracterizam-se, assim, múltiplas expressões frente às diversas possibilidades de interação dos camponeses com o projeto social hegemônico pelo capital, no âmbito da qual se coloca o desafio histórico e político de se estabelecerem como classe no bojo das contradições da sociedade capitalista.

A partir desse entendimento busca-se identificar e analisar as configurações contemporâneas da questão agrária enquanto particularidade da questão social, em suas mediações concretas com o contexto social estudado: o município de Chapadinha. Desta forma, objetiva-se o entendimento do real como totalidade complexa, composta por múltiplas mediações. Os procedimentos metodológicos utilizados ao longo dessa pesquisa privilegiaram o mapeamento e análise dos seguintes aspectos: a situação de pobreza rural no município de Chapadinha; as ações desenvolvidas no âmbito da política de assistência social e sua incidência junto à pobreza no campo e as principais tendências das ações voltadas ao trabalho no camponês.

Os procedimentos metodológicos adotados no processo de pesquisa foram: 1) levantamento bibliográfico e realização de estudos acerca das categorias centrais (questão agrária, controle social, pobreza, assistência social, política agrária e agrícola); 2) levantamento de documentos oficiais referentes ao agronegócio, à política de assistência social e às políticas agrária e agrícola; 3) mapeamento e análise da situação de pobreza rural no município de Chapadinha por meio de dados empíricos e estudos; 4) mapeamento, configuração e análise da política de assistência social e sua incidência junto à pobreza no campo, por meio de dados oficiais e entrevistas com técnicos e lideranças camponesas do município; e 5) mapeamento e análise das ações voltadas ao trabalho no campo, por meio de dados oficiais e entrevistas com técnicos e lideranças camponesas do município.

O processo de exposição dos resultados desse estudo, por sua vez, dividiu-os em duas partes correspondentes aos dois conjuntos de políticas públicas, a assistência social e as políticas de trabalho. Dentro de cada capítulo procurou-se apresentar como cada uma dessas políticas se relaciona com as estratégias de

enfrentamento à pobreza e de controle social, por meio de caráter ideológico e pragmático.

Considerando a centralidade da assistência no reordenamento do sistema de controle do capital, realizou-se uma análise mais detida desta política, explicitando seu processo de estruturação, dinâmicas internas, contradições e funcionalidades às dinâmicas políticas em curso. No que se refere às políticas voltadas ao trabalho, foram apresentadas algumas tendências das políticas com maior expressão junto ao mapeamento realizado: a política fundiária, a política voltada à agricultura familiar e também a chamada estratégia de desenvolvimento territorial.



## 2 A CENTRALIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS ESTRATÉGIAS DE CONTROLE SOCIAL E ENFRENTAMENTO À POBREZA

A hegemonia de um determinado projeto de dominação constrói-se por meio de disputas políticas a partir das quais se definem os regimes de acumulação e regulação a serem implementados. Isto determina a intervenção do Estado em seus diferentes níveis, por meio de um amplo e complexo conjunto de instrumentos, como leis, regulamentos e políticas públicas. Dessa maneira, os projetos de desenvolvimento capitalista, assim constituídos, articulam estratégias de crescimento econômico e reprodução do capital a estratégias de regulação e controle social:

É decisiva a compreensão das relações entre política social e política econômica. É urgente sublinhar que as políticas sociais não podem ser pensadas como autônomas em face da orientação macroeconômica. Trocando em miúdos: não existe, por um lado, política econômica e, por outro, política social (ainda que) entre elas não vigore nenhuma causalidade mecânica (NETTO, 2003, p. 23).

Tais estratégias são mediadas pelo Estado e operacionalizadas por meio de políticas públicas, que são, por sua natureza, contraditórias. De acordo com MÉSZÁROS (1993), o Estado representa a estrutura totalizante do domínio político do capital sobre o trabalho, expressando a necessidade de manutenção da reprodução do metabolismo social pelo capital. Enquanto elemento fundamental na articulação do sistema de controle social, o Estado também é perpassado pelas contradições e disputas em torno da questão do exercício do controle, não se reduzindo às determinações econômicas do capital.

Dessa forma, em face da necessidade de legitimação social, o Estado pode ser parcialmente permeado pelas demandas oriundas do trabalho, que estão situadas em outro campo ideológico, o da classe trabalhadora em sua luta contra hegemônica. Contudo, tem prevalecido na história do capitalismo no Brasil o atrelamento do Estado à necessidade de crescimento econômico e reprodução do capital. No capitalismo, o fundo público funciona como pressuposto do financiamento da acumulação de capital, conforme destaca OLIVEIRA:

De fato, a formação do sistema capitalista, é impensável sem a utilização de recursos públicos, que em certos casos funciona quase como uma

'acumulação primitiva', desde o casamento dos tesouros reais ou imperiais com banqueiros e mercadores na expansão colonial até a despossessão das terras dos índios para cedê-las às grandes ferrovias particulares nos Estados Unidos (OLIVEIRA, 1998, p. 20).

O papel e a natureza da intervenção estatal não se explicam por si mesmos, a partir de uma análise endógena desse aparelho. O Estado articula-se enquanto um importante instrumento utilizado pelo capital em seu processo econômico e político de expansão. Assim, as leis de valorização do capital adquirem universalidade a partir de processos históricos onde as lutas sociais e as políticas públicas são mediadas pelo Estado (FIORI, 2003, p. 63).

Contudo, no caso do desenvolvimento periférico brasileiro, o Estado tem sido privatizado, predominantemente usado a serviços das frações da burguesia, grandes proprietários de terras e dos proprietários do capital industrial e financeiro. Ele teve atuação decisiva na etapa de acumulação primitiva do capital, via subsídios e incentivos governamentais. A industrialização foi não apenas induzida, mas também realizada pelo Estado, que reuniu os capitais indispensáveis, utilizando ao máximo a poupança interna; criou empresas estatais nos setores básicos; direcionou os investimentos privados; patrocinou a formação do mercado interno; estabeleceu reservas de mercado para proteger a indústria nacional; assim como propiciou estímulos, subsídios, isenções e incentivos fiscais (BRUM, 1999, p. 207).

Esse processo de modernização econômica não esteve associada a uma dinâmica estrutural e generalizada de transformação capitalista em todo o território nacional, nos diversos setores produtivos e sobre as estruturas políticas. Diferente do que aconteceu nos países centrais, onde a reforma agrária impulsionou o aumento da produtividade, elevação do consumo de massa e liberação de mão de obra, aqui, ela não integrou a estratégia de transformação capitalista do campo. Dada a aliança instável entre setores da oligarquia tradicional e da moderna burguesia industrial e financeira, tais estruturas foram mantidas, conformando uma economia capitalista heterodoxa.

A modernização capitalista é compatível com certo nível de democratização, próprio da tendência contraditória desse sistema, que para viabilizar as condições de exploração do trabalho, precisa garantir o mínimo de liberdade e igualdade, ainda que formal. Mas, no Brasil, tem-se uma dissociação entre desenvolvimento capitalista e democracia, mesmo nos limites da democracia

burguesa, que é uma resultante política da forma própria de acumulação de capital nos quadros do capitalismo periférico e dependente.

Tem-se, portanto, um modelo de desenvolvimento que reorganiza as condições de produção, porém, mantendo e até aprofundando o caráter desigual e contraditório da estrutura econômica e social brasileira. Este modelo redefine as condições de dependência, espoliação e pobreza, a partir do processo de modernização da periferia. A reconfiguração passou, necessariamente, pela centralidade da indústria e pela atribuição de um novo papel para a agricultura, modernizada e submetida aos atuais interesses do capital sobre o campo.

Assim, o mito do desenvolvimento econômico estabelece como objetivos fundamentais das sociedades periféricas o investimento, a exportação e o crescimento, desviando a atenção das reais necessidades da classe trabalhadora. Tem-se com esse modelo, o aprofundamento da submissão do trabalho ao capital e da estrutura de apropriação da riqueza, gerando desigualdade no campo e na cidade e contrastando crescimento econômico com empobrecimento. Traços históricos da questão agrária nacional, como a concentração fundiária e a pobreza, são aprofundados e incorporados outros elementos, como a dispensa de trabalho humano, por meio do processo de modernização agrícola industrial. Tais particularidades, no contexto do redimensionamento da questão social, revelam as tendências regressivas nas lutas sociais, por meio do ataque a conquistas históricas no campo dos direitos sociais, articuladas no processo de rearticulação do sistema de controle do capital sobre o trabalho.

As situações de maior incidência das lutas populares sobre a agenda pública deram-se no contexto da dissolução do projeto nacional desenvolvimentista (1950-1970) e da coalisão civil-militar das forças dominantes que sustentaram sua continuidade. Diante das lutas em torno de direitos e da própria necessidade do capital de limitar suas dissonâncias internas, o Brasil tem no processo construção da Constituição Federal de 1988 uma aproximação em relação à referência histórica e política da experiência do Estado de Bem-Estar Social, na experiência nacional mais próxima do processo de publicização do privado:

Todas as reivindicações (direito à saúde, à educação, à terra...) que significaram a política como processo mediante o qual se pôs em xeque a repartição da riqueza apenas entre os que são proprietários, ganhou uma forma, talvez a mais acabada que as condições históricas permitiram (OLIVEIRA, 1999, p. 65).

Em torno da elaboração da carta constitucional, tem-se a normatização de direitos sociais articulados em um sistema de seguridade social, com pretensões universalizantes. Neste contexto de superação do regime autocrático militar e emergência da Nova República, também são retomados os debates sobre a necessidade da reforma agrária, a exemplo da I Primeira Política Nacional de Reforma Agrária (1985-1989)<sup>13</sup>.

Mas o processo de objetivação desses direitos, através da regulamentação e operacionalização das garantias legais, dá-se em um contexto internacional regressivo, que impõe reestruturações nacionais, as quais inviabilizam a efetivação dos compromissos firmados em torno de um padrão universalizante e público de proteção social. Assim, os termos do “acordo” que definiam mecanismos de controle social referenciados nos direitos oriundos trabalho, são desconsiderados. No âmbito do redimensionamento neoliberal sobre as políticas públicas, o projeto articulado de seguridade social é inviabilizado pelas tendências de mercantilização, privatização e precarização das políticas de previdência e saúde, bem como pelo superdimensionamento da política de assistência social, que passa a ocupar o centro da intervenção estatal na ênfase sobre a pobreza.

Conforme analisa SOARES, trata-se de um processo impositivo de ajustes do reordenamento neoliberal que alcança de forma mais intensa toda a América Latina, atingindo a classe trabalhadora e aprofundando o traço histórico das desigualdades sociais nessas nações, na medida em que atingiu setores antes alcançados pelas políticas de trabalho e de proteção social:

Produce-se um Estado de Mal Estar Social, mediante a desintegração do incipiente Estado de Bem Estar existente na região, o que traz uma redução significativa na quantidade e qualidade de serviços e benefícios sociais prestados pelo setor público, com a exclusão crescente do segmento da população que mais necessita deles (SOARES, 2002, p. 72).

O projeto de reforma agrária, por sua vez, também sofre os impactos decorrentes da reestruturação neoliberal, que impõe a consolidação e expansão do modelo de desenvolvimento agrícola pautado no agronegócio, em detrimento do

---

<sup>13</sup> Foi elaborado durante o Governo Sarney. Enquanto, por um lado, previa a desapropriação por interesse social e a penalização para os que não garantiam o uso social da terra, por outro, estabelece entre seus objetivos, a modificação do regime de uso e posse da terra, em detrimento da alteração da estrutura fundiária (MEDEIROS, 2003).

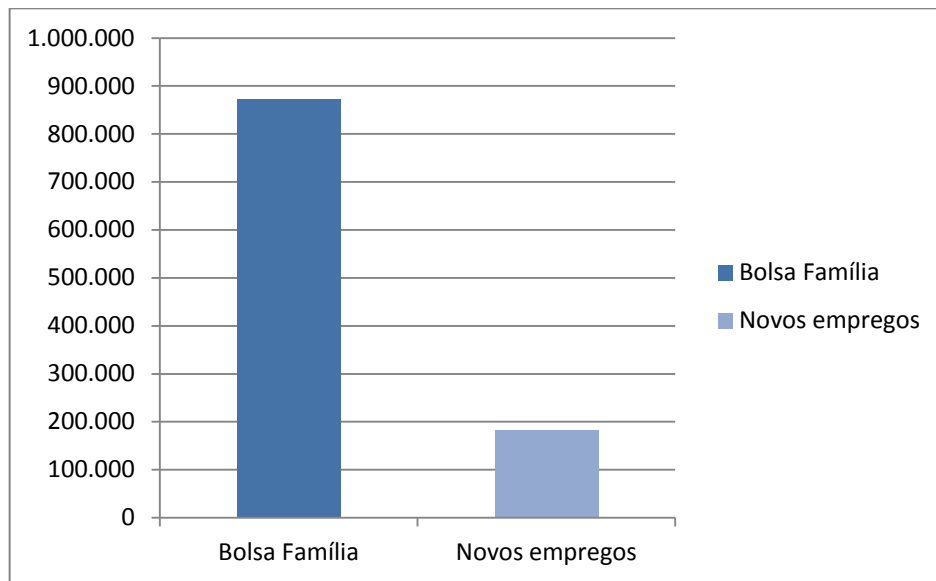
projeto da agricultura camponesa. A articulação das forças capitalistas internacionais, com os segmentos da burguesia nacional dominantes no campo, compõe uma coalizão de forças político-econômicas que impede a transformação da estrutura fundiária e impõe limites a quaisquer medidas de caráter mais progressista no campo.

O Estado tem papel central na manutenção da hegemonia desse projeto de desenvolvimento e controle social, sendo o crescimento econômico e a ideologia seus campos privilegiados de ação. No âmbito ideológico, as instituições e políticas públicas contribuem no sentido da adesão das demais classes a esse projeto, a despeito das contradições que lhes são decorrentes. Nesta dinâmica, o padrão de intervenção social no campo é definido a partir de ações de caráter compensatório e focalizado.

Assim, o Estado brasileiro articula, sob um projeto, um modelo de desenvolvimento agrícola que ocasiona o aprofundamento da pobreza e um modelo de intervenção sobre as necessidades sociais centrado na assistência social, desarticulada de políticas fundadas no direito ao trabalho camponês e no direito à terra. Neste sentido, as políticas sociais desempenham papel ideológico e prático significativo na formatação de uma nova sociabilidade, que instaura novas tendências de comportamento e relações sociais funcionais ao desenvolvimento capitalista contemporâneo, na medida em que controla as contradições decorrentes dessa dinâmica e submete tudo aos interesses de reprodução do capital.

O redimensionamento das políticas públicas, no contexto da reestruturação do sistema de controle social, coloca a política de assistência social em condição de centralidade em relação às políticas referenciadas no trabalho. O gráfico a seguir demonstra a relação entre a geração de empregos sob este modelo de desenvolvimento e expansão do Programa Bolsa Família:

Gráfico 1: Relação entre o número de bolsas famílias e de novos empregos:



Fontes: CAGED/TEM (2014) e IBGE (2014)

Foram 871.291 bolsas e 182.131 novos postos de trabalho gerados no Maranhão entre os anos de 2003 a 2013, gerando uma proporção de 4,8 bolsas para cada emprego. A expansão da estratégia de transferências monetárias por meio de políticas assistenciais dá-se no bojo da eleição da pobreza como o foco principal da intervenção estatal no âmbito da questão social. Esta opção política tem efeitos decisivos sobre as condições de luta da classe trabalhadora e tem se colocado enquanto contradição histórica no tocante às demandas do trabalho e à resposta do capital.

A análise de MARX e ENGELS (2012) identifica nas lutas de classes desenvolvidas na França do ano de 1848 uma das grandes manifestações da metamorfose do direito ao trabalho em direito à assistência pública. Assim, o direito ao trabalho que se configura como "primeira fórmula acanhada em que se resumem as reivindicações revolucionárias do proletariado" é negado. Pois é a partir do trabalho que emergem as contradições fundamentais do capitalismo. Já a assistência, a filantropia pública, escamoteia os conflitos e mistifica as relações de classe. É essa resposta do capital face às demandas do trabalho, enquanto uma tendência histórica, que se aprofunda no cenário contemporâneo, assumindo o centro da rearticulação do sistema de controle do capital.

A assistência social é historicamente vinculada à reprodução do capital na medida em que desempenha uma função ressocializadora junto ao seu público atendido, viabilizando sua reprodução física e ideológica. Nesta dinâmica, as reais necessidades humanas são manipuladas e transformadas em necessidades de sobrevivência, de forma que mesmo as demandas materiais mais elementares são precariamente atendidas pela mediação da política de assistência, já que esta é incapaz de enfrentar efetivamente a pobreza.

## **2.1 A pobreza no campo como expressão da questão social e da questão agrária**

A questão social é uma categoria histórica, que sintetiza as desigualdades, necessidades e lutas sociais. IAMAMOTO e NETTO destacam a emergência da questão social no contexto do capitalismo, tendo como centralidade as contradições decorrentes da relação capital/trabalho:

Trata-se do conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposta a sua apropriação privada. Associa-se à emergência do trabalhador livre, que depende da venda da sua força de trabalho para a satisfação de suas necessidades vitais (IAMAMOTO, 2001, p. 17).

Assim, a questão social teria como referência histórica o processo de acumulação capitalista, constitutiva das relações sociais que se dão nesse sistema, e seus efeitos sobre a classe trabalhadora. A questão agrária, enquanto manifestação particular da questão social, refere-se às formas de posse, propriedade e uso da terra em uma dada sociedade; quais classes sociais a acessam, que condição jurídica a rege e quais necessidades atende o seu uso:

Ao se estudar a questão agrária de determinada sociedade, em determinado período histórico, organiza a produção dos bens agrícolas, a posse de seu território e a propriedade da terra. E para cada aspecto estudado de cada sociedade em cada período histórico, serão encontrados diferentes 'problemas agrários', surgidos como resultados das contradições criadas pelas formas de organização presentes naquela sociedade. Por exemplo, pode-se estudar a questão agrária no Brasil durante o período colonial, no qual as características principais são o trabalho escravo, o monopólio da propriedade da terra pela Coroa e a posse entregue em concessão de uso apenas a alguns grandes latifundiários. Da mesma forma,

pode-se estudar a questão agrária no final do século XX, caracterizada pelas influências do capitalismo globalizado, pelas empresas transnacionalizadas e pelo capital financeiro (STÉDILE, 2012, p. 641).

A questão agrária configura-se no Brasil a partir das formas historicamente construídas de propriedade e uso da terra, marcados por desigualdades e conflitos. Entre suas mais marcantes expressões estão o caráter concentrador da estrutura fundiária e a pobreza. No que se refere a seu enfrentamento mediado pelo Estado, tem-se um perfil conservador e elitista impresso nas políticas públicas. Durante o período colonial, a forma de organização da agricultura capitalista deu-se sob o regime de *plantation*, que associava grandes extensões de terra, produção para a exportação e trabalho escravo. A agricultura de exportação era desenvolvida no território nacional em função dos interesses econômicos das metrópoles europeias, no processo de acumulação primitiva de capital naquele continente.

Com a inserção da economia brasileira no projeto de industrialização nacional, a partir de 1930, tem-se a modernização da agricultura. Sob o domínio do capitalismo e da relação capital/trabalho no campo, aprofunda-se um regime de exploração e as marcas mais tradicionais da questão agrária nacional: as desigualdades sociais, a pobreza e os conflitos no campo. A expansão dessas relações no campo tem na transformação da terra, de bem natural em mercadoria, um de seus mais importantes eixos.

Assim, o movimento de acumulação do capital, que se dá na indústria e no comércio, alcança também a propriedade da terra, e por esta lógica, insere-se em processos crescentes de concentração fundiária (STÉDILE, 2012, p. 640). A estrutura fundiária explicita-se como a expressão da concentração da riqueza, traço permanente da questão social sob o regime do capital, contrapondo-se ao processo histórico de empobrecimento do campesinato.

No capitalismo, a pobreza é resultante do próprio desenvolvimento das forças produtivas, de uma escassez produzida socialmente, na contradição entre a socialização da produção e apropriação privada do excedente (NETTO, 2001).

O processo de acumulação capitalista produz uma população relativamente supérflua e subsidiária às necessidades de seu aproveitamento pelo capital. A parcela da população trabalhadora sempre cresce mais rapidamente do que a necessidade de seu emprego para fins de valorização do capital (IAMAMOTO, 2001, p. 16).



Tem-se, assim, o sujeito excluído da riqueza social, dotado da capacidade de trabalho e submetido às condições do mercado para a satisfação de suas necessidades mais elementares. Conforme analisa NETTO (2001, p. 41), a expressão questão social surge para dar conta do pauperismo na sociedade capitalista madura, dada a contradição entre o aumento da produtividade do trabalho e, ao mesmo tempo, de um quadro de escassez material dos trabalhadores. No entanto, o pauperismo é apenas a manifestação mais imediata de um conjunto de contradições decorrentes da relação capital/trabalho, destacando-se, assim, um sistema permanente de exploração. Esta é a determinação central da questão social, embora ainda com a incidência de fatores históricos, políticos e culturais.

O pauperismo como resultado do desenvolvimento das forças produtivas é uma especificidade da produção fundada no capital. A existência do trabalhador livre, enquanto condição histórica dessa forma de organização social da produção, torna o indivíduo que trabalha um pobre virtual. Pobre enquanto inteiramente necessitado, excluído de toda a riqueza objetiva, dotado da mera capacidade de trabalho e aliado das condições necessárias a sua realização objetiva na criação de seus meios de sobrevivência (IAMAMOTO, 2002, p. 16).

Enquanto que a pobreza chamou a atenção para a existência da questão social sob o capital, foram as lutas sociais que lhe impuseram o caráter público, superando a dimensão das relações privadas para se tornar objeto de intervenção pela esfera pública, por meio da ação do Estado, para o reconhecimento e atendimento às necessidades sociais. Embora existam diferentes formas de enfrentamento da questão social, pelo Estado e pela Sociedade Civil, as políticas públicas uma destacada mediação. No entanto, no âmbito dos movimentos sociais tal enfrentamento extrapola esta mediação e apontam para a disputa entre projetos societários.

A questão agrária, por sua vez, esteve historicamente no centro das lutas sociais no Brasil, dos movimentos abolicionistas, republicanos, separatistas, às revoltas populares e movimentos camponeses, das Ligas Camponesas aos movimentos contemporâneos que demarcam a luta dos trabalhadores rurais sem terra, de segmentos tradicionais do campesinato, como quilombolas, indígenas, ribeirinhos, quebradeiras de coco, entre outros. Em que pesem as particularidades dessas lutas, a reivindicação do acesso a terra, como condição de vida e de

trabalho, mais ou menos relacionadas a questões nacionais e regionais, revelam uma continuidade histórica.

No debate acerca da legitimidade desta luta, GARCIA (2012) identifica três formas de vinculação política na diversidade de movimentos contemporâneos de luta pela terra. Tais vinculações contribuem para a determinação das estratégias e pautas para o enfrentamento da problemática fundiária e de outras expressões da questão agrária. São elas: a) vinculação à luta pela construção de uma sociedade alternativa à capitalista, com consideráveis tensões na relação com o Estado, dado o questionamento da ordem social instituída por uma dada legalidade; b) a vinculação à legalidade, por meio da qual as reivindicações populares são canalizadas mediante mecanismos institucionais vigentes; e c) vinculada a um projeto processual de democracia, os quais dialogam com a institucionalidade, mas acreditam em sua abertura a processos de crítica e participação social.

No que se refere a disputas entre projetos sociais para o campo, observa-se historicamente, a oposição entre o do capital, que se manifesta através do agronegócio, e o dos segmentos camponeses, de natureza não capitalista, marcado pela resistência e pela produção agrícola voltada ao atendimento às necessidades sociais do núcleo produtivo familiar. Nesta oposição confrontam-se concepções diferenciadas. De acordo com MARTINS (1980, p. 59), para os trabalhadores rurais, entendidos aqui como camponeses, a terra funciona como instrumento de trabalho por parte de quem trabalha; pré-condição para a produção; “terra de trabalho”. Mas sob o regime de propriedade capitalista, ela transforma-se em “terra de negócio”, instrumento de exploração do trabalho ou reserva de valor, sendo fonte de renda mesmo sem produção.

No que se refere à oposição entre projetos políticos no campo no contexto da expansão do agronegócio da soja no Leste maranhense, GASPAR (2013) analisa como o processo de migração dos produtores rurais do Sul do país promoveu o encontro de lógicas distintas, por meio da oposição entre a chamada ideologia do pioneirismo, do “progresso” e do “desenvolvimento” sobre áreas identificadas como “atrasadas” e o projeto da agricultura camponesa tradicional.

A região estava ocupada há mais de um século em um território tradicionalmente definido, adotando um regime comum de uso da terra e dos demais recursos naturais, baseado na combinação entre a pequena produção de alimentos, a criação de pequenos animais e o extrativismo (GASPAR, 2013). Trata-se,

portanto, de uma realidade oposta à construção ideológica do pioneirismo, pautada na lógica das benesses do desenvolvimento, sobre áreas supostamente “livres”, vazios demográficos, sobre os quais se impõem processos de mercantilização da terra e dos demais recursos naturais e a desagregação de uma forma tradicional de produção e reprodução social.

Historicamente, a disputa entre esses projetos políticos tem sido permeada pelas contradições e dinâmicas das lutas de classes em seus diferentes contextos. Dessa maneira, a luta pela terra, em sua diversidade sociopolítica e histórica, esteve associada a processos mais ou menos radicais de respostas à questão agrária. Vem a pautar desde o enfrentamento ao capital e, portanto, aos determinantes da questão agrária, até as respostas a suas expressões por meio das políticas públicas, estas como estratégia no processo de embate entre projetos societários ou como resposta em si, e assim, como caráter mais ou menos progressista.

A definição dessas bandeiras é fortemente influenciada pelo contexto e, neste, pela correlação de forças políticas. No atual cenário, dado o avanço das forças conservadoras articuladas por meio do reordenamento do sistema de controle social do capital, o principal lócus dessa luta tem sido o das políticas públicas agrárias e agrícolas, nas quais se tem movimentos regressivos em termos de abrangência e conteúdo político.

Este processo de redimensionamento das políticas para o campo está associado ao conjunto de transformações das políticas públicas, no bojo da rearticulação do sistema de controle social do capital, que dá centralidade às intervenções focalizadas e compensatórias sobre a pobreza. Historicamente as estratégias de enfrentamento da pobreza, estiveram apoiadas em concepções, ideologias e práticas que alinhavaram consensos em torno da necessidade de crescimento econômico e do chamado “desenvolvimento social” ou da “inclusão social”, funcionais ao controle das contradições inerentes à dinâmica de expansão capitalista e dos tensionamentos que daí decorrem. Neste sentido, destacam-se dois projetos hegemônicos que expressam tais articulações, bem como as aproximações e distanciamentos entre eles, de forma a explicitar as particularidades constitutivas das estratégias contemporâneas de enfrentamento da pobreza no bojo do projeto de desenvolvimentista, entre os anos 1950 a 1970 e do chamado neo-desenvolvimentismo, a partir dos anos 2000.

O projeto de desenvolvimento nacional hegemônico pela burguesia industrial nacional submetida aos interesses do capital internacional foi responsável pela modernização da economia nacional, contando para tal, com uma ampla base de apoio social, inclusive de segmentos da classe trabalhadora. Em seu período de apogeu, alcançou as maiores taxas de crescimento econômico do país e, mesmo após a sua desagregação, continuou a inspirar projetos de hegemonia política e de desenvolvimento.

Com forte caráter ideológico, tal projeto esteve alicerçado no mito do desenvolvimento enquanto possibilidade real de: crescimento econômico contínuo, ainda que se tratando de desenvolvimento do capital, portanto, sujeito a crises estruturais e cíclicas; desenvolvimento autônomo nacional, inserido em relações de dependência entre nações centrais e periféricas; e enfrentamento da pobreza, contraface da geração de riquezas à qual se dedica esse projeto e que ainda aprofunda estruturas geradoras de desigualdades sociais. A ideologia da superação da pobreza pelo desenvolvimento mobiliza consensos em torno desse projeto, além de ser definidora das políticas sociais.

O nacional-desenvolvimentismo constitui-se em ideologia hegemônica com a passagem da sociedade agrária, predominante do Regime Colonial até o século XVIII, para a sociedade urbano-industrial. Deu-se por meio de uma coalisão que vinha sendo gestada desde o final do século XIX, em torno de mudanças econômicas e sociais situadas no âmbito dessa estratégia de desenvolvimento. Assume a condição de ideologia dominante e toma forma mais precisa através do exercício do poder, com a ascensão de Juscelino Kubitschek à Presidência da República. Tem continuidade e se completa após o exercício do mandato, com a implantação das diretrizes em nível ideológico através da institucionalização de políticas específicas (CARDOSO, 1978, p. 383).

Mas essa hegemonia não passa apenas pela questão do desenvolvimento nacional, pois se trata do desenvolvimento do capital e, portanto, relaciona-se com a defesa do sistema. Assim, a ideologia nacional-desenvolvimentista trabalha com dois eixos principais de oposição: miséria e crescimento; subversão e segurança. No plano nacional, a pobreza seria enfrentada por meio do crescimento econômico. Essa abordagem restringe-se ao campo do imediato, a problemática da pobreza, omitindo as estruturas e as relações sociais que a produzem. Trata-se, assim, da

pobreza como fenômeno aparente, vinculado, no máximo a um problema de distribuição (CARDOSO, 1978).

Mas o quadro de pobreza no país também representaria uma ameaça global ao sistema e seu enfrentamento vincula-se, dessa forma, à ideologia do desenvolvimento do capitalismo. Associam-se contextos de miséria com os riscos de subversão contra o sistema, diante da ideologia comunista em expansão junto a países subdesenvolvidos. É nesse sentido que a ideologia nacional-desenvolvimentista alia a ideia de expansão capitalista, com a de segurança e, desta com a do enfrentamento à pobreza.

As perspectivas de transformação dão-se dentro dos limites postos pelo sistema, superando os entraves à dinamização do capitalismo. Assim, o desenvolvimento econômico funcionaria como “redenção nacional” frente à questão da pobreza e da ameaça comunista. Trata-se de mudar dentro da ordem para garantir a ordem, no equivalente ao regime institucional vigente (CARDOSO, 1978, p. 259). Dessa forma, nos marcos do capitalismo, a tônica do enfrentamento à pobreza deve mobilizar todos os esforços, internacional e nacional, assim como todas as classes sociais.

A promessa de ascensão funciona como fator de mobilização das grandes massas para o desenvolvimento, tornando-o aspiração coletiva e, portanto, mecanismo de coesão social. Por meio da ideologia nacional-desenvolvimentista procura-se instaurar uma nova mentalidade no país a partir da ideia de que o desenvolvimento será proveitoso para todos. Isto obscurece as distinções de classe em torno de uma noção vaga de igualdade social e de desenvolvimento para todos.

Também funciona como um amortecedor para os conflitos, na medida em que essa ideologia favorece a crença na superação da oposição entre capital e trabalho, já que esses contribuiriam igualmente com o desenvolvimento, por meio da conjugação entre capital, trabalho e técnica. Ao capital caberia a incorporação da técnica enquanto promessa de lucratividade. Ao trabalho caberia a elevação no nível de qualificação para aumentar a produtividade, assim como a diminuição das contestações e tensões sociais. Aqui o problema central não é a disponibilização de mão de obra, mas sua mobilização política para um exercício de controle das forças do trabalho, através da apresentação do desenvolvimento como promessa de eliminação da pobreza (CARDOSO, 1978, p. 265).

Observa-se, portanto, que o enfrentamento à pobreza sob essa ideologia, passa necessariamente pelo trabalho, pelo aumento da produtividade por meio da qualificação, mas também pela intensificação de sua exploração. Neste sentido, cabe ao Estado, em nível abstrato, infundir a consciência do desenvolvimento, despertar a crença na viabilidade desse projeto. Em nível concreto, assume a função de pioneirismo, criando as condições necessárias para a expansão da economia dos setores privados, principalmente os industriais, e para as novas condições de submissão e exploração do trabalho no processo de industrialização (CARDOSO, 1978, p. 421).

A inflexão desse modelo de desenvolvimento nacional a partir dos anos 1980 dá-se no contexto da crise mundial do capital, com suas repercussões particulares no Brasil, em que pese sua condição periférica e dependente e das particularidades das lutas sociais. Tem-se o que POCHMANN (2010) caracteriza por asfixia estatal, quando este se encontra tensionado entre a promoção de uma macroeconomia financeira que garanta uma perspectiva de lucros ao setor privado e o atendimento mínimo às demandas populares decorrentes do movimento de redemocratização política no final da década de 1980, incorporando no campo dos direitos sociais uma série de conquistas, cuja garantia fora impactada pelo conjunto de reordenamentos operados em reação à crise mundial do capital.

As respostas neoliberais promoveram mudanças em busca da recomposição do controle do capital em crise, redefinindo o papel do Estado e redirecionando as políticas públicas. Nos anos 1990, tem-se uma inflexão ainda maior da ação do Estado nesse campo, caracterizando uma problemática social ainda mais grave em decorrência do contexto socioeconômico de desemprego e precarização do trabalho que configurou um “congelamento da estrutura social” (POCHMAN, 2010).

A adoção dessas medidas austeras provocou crise financeira, desemprego e pauperismo, assim como a retomada de lutas populares, ameaçando a hegemonia neoliberal e a governabilidade para o capital. Desta forma, a pobreza volta a ser encarada como risco para o capital em escala internacional, conforme se deu no contexto desenvolvimentista latino-americano, e levou à revisão de alguns pontos do projeto neoliberal, sob a influência da ideologia social-liberal.

O ajuste neoliberal na América Latina foi responsável por um desajuste social que, ao mesmo tempo, é incompatível com a construção de uma política social justa e universal (...). O ajuste vem excluindo setores sociais antes incorporados ao mercado de trabalho e a alguns direitos de cidadania e proteção social (SOARES, 2002, p. 9).

Com estas referências, opera-se uma revisão ideológica do neoliberalismo, enquanto tentativa político-ideológica das classes dominantes de dar respostas às múltiplas tensões derivadas do acirramento das expressões da questão social e da luta política da classe trabalhadora, de forma a manter a dominação. Essas mudanças estão pautadas na manutenção das teses do consenso burguês associada a um verniz progressista, a partir da adesão da socialdemocracia e de parcelas do desenvolvimentismo, forjando uma unidade eclética, conforme define CASTELO sobre determinantes sociais liberais sobre o redimensionamento das políticas públicas:

As suas principais medidas direcionavam-se a uma tentativa de acoplar uma agenda social ao projeto neoliberal, promovendo um sincretismo de medidas de estímulo a intervenções pontuais do Estado e do chamado Terceiro Setor nas expressões mais explosivas da “questão social” e reconhecendo as falhas de mercado, sem, no entanto, tocar nos fundamentos da vida mercantil generalizada no capitalismo (CASTELO, 2012, p. 47).

Essas inflexões ideológicas direcionaram a reconfiguração das políticas sociais, no que se refere às suas referências conceituais e pressupostos, mas também à sua formatação e abrangência. Os teóricos vinculados a instituições capitalistas internacionais, sobretudo ao Banco Mundial, contribuíram com a elaboração de teses que retomavam a ideologia do desenvolvimento e do enfrentamento à pobreza, mantendo, contudo, os fundamentos neoliberais. Amartya Sen, um dos grandes ideólogos do social-liberalismo desenvolve teses pelas quais defende o equacionamento entre expansão econômica, livre mercado e gestão da pobreza.

Este paradigma interventivo está fundamentado nas teses defensoras da existência de uma “nova questão social”, compreendida enquanto uma nova dinâmica social deslocada da relação capital/trabalho. A nova questão social seria desencadeada a partir da crise do capital da década de 1970, gerando uma “nova pobreza”, diferente daquela produzida no contexto da industrialização da sociedade capitalista. Com a ruptura com a chamada “velha questão social”, teriam surgido

“novos sujeitos”, “novos usuários” e “novas necessidades”, marcados pela superação da sociedade industrial que tem o trabalho como centralidade, exigindo um novo tipo de resposta. Robert Castel (1998) destaca o desemprego massivo e de longa duração como principal expressão dessa nova dinâmica e defende o enfraquecimento da relação salarial, gerando situações de “exclusão social”.

Sem maiores problematizações sobre os determinantes da crise, este paradigma defende a inadequação dos métodos tradicionais da gestão das políticas sociais referenciadas na experiência do Estado de Bem Estar Social. Para fazer frente ao quadro de “exclusão” e enfrentamento à “nova pobreza”, propõe-se uma gestão eficaz das políticas sociais, por meio da focalização das ações sobre as situações mais agudas de pobreza e de uma ação humanizada sobre a questão social, por meio da convocação à mobilização da solidariedade da sociedade civil e dos indivíduos. Assim, sob o discurso da eficácia, tem-se a desoneração do capital com os custos com a reprodução da força de trabalho por meio das políticas públicas.

De acordo com NETTO (2010, p. 10), trata-se de novas expressões da tradicional questão social, posto que, a cada novo estágio do desenvolvimento capitalista, a dinâmica societária instaura expressões sociopolíticas diferenciadas e mais complexas, correspondentes à intensificação da exploração, que é a sua razão de ser. A velha questão social sofre uma metamorfose assumindo novas roupagens, a partir de novas determinações históricas, aprofundando suas contradições (IAMAMOTO, 2002, p. 18). Estas novas expressões derivam das transformações capitalistas contemporâneas, que geraram o aumento da pobreza, desestabilização e precarização do trabalho e perdas de serviços públicos de proteção social.

Acredita-se, portanto, que o debate acerca da “nova questão social” seja utilizado de forma mistificadora da realidade contemporânea, na medida em que desloca o trabalho do centro da disputa por direitos e da defesa da cobertura por políticas públicas contínuas e universais. O traço nuclear da questão social, a exploração decorrente da relação capital/trabalho está mantida, produzindo, no entanto, expressões mais agudas e complexas, próprias da atual fase de desenvolvimento do capital.

Dentre as novas mediações postas contemporaneamente à produção da questão social, destacam-se: a lógica financeira do regime de acumulação, na qual os investimentos especulativos em detrimento da produção reduzem o nível de



emprego; a acumulação flexível na esfera da produção, que afeta os processos de trabalho, a gestão da força de trabalho, o mercado e os direitos trabalhistas; a mudança nas relações Estado/Sociedade Civil, promovendo a privatização da coisa pública; e a transformação nas formas de sociabilidade, que forja uma nova mentalidade naturalizadora das desigualdades e que erode projetos e utopias (IAMAMOTO, 2001, p. 21).

No que se refere às manifestações contemporâneas da questão agrária, produzidas no contexto de transformações capitalistas na contemporaneidade, as determinações do trabalho, por meio do projeto do agronegócio, também geram expropriação, violência, desemprego e empobrecimento no campo. Para fazer frente a tais problemáticas e atender às necessidades de reprodução do capital, reeditam-se ideologias que associam o mito do desenvolvimento ao mito do equacionamento da pobreza, modernizadas e ordenadas a partir de novos atributos técnicos organizacionais. A defesa do desenvolvimento foi firmando-se como contraposição ao neoliberalismo ortodoxo, dada à recusa deste à ingerência do Estado na regulação do trabalho e em sua atuação direta como agente econômico. No Brasil, a primeira experiência neoliberal, com o governo Collor, mostrou-se hostil ao desenvolvimento, em prol do livre mercado. Daí que a postura pró-desenvolvimento foi assumindo uma aparência progressista, em função do resgate do Estado, porém, totalmente desprovida de críticas a seu papel no âmbito da manutenção da ordem capitalista (LEHER, 2012, p. 12).

Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) tem-se a efetiva inserção do Brasil nos novos padrões globais de acumulação capitalista. Destaca-se, neste sentido, a reforma do aparelho de Estado e combate às organizações políticas da classe trabalhadora. Data desse período também a inserção da ideologia social-liberal no Brasil, mas o Governo Lula foi decisivo para sua legitimação, não só no Brasil, mas como referência para toda a América Latina (CASTELO, 2012, p. 51). Neste novo processo de construção da hegemonia das frações de classes no poder, destaca-se no Brasil a participação de organizações políticas e sindicais da classe trabalhadora articuladas ainda no período pós-ditadura, em um processo de colaboração de classes:

Premidos pela crise das políticas neoliberais de primeira geração que reacenderam as lutas sociais antisistêmicas, os setores dominantes, abertos à revisão do Consenso de Washington, lograram atrair para seu

bloco de poder setores importantes de seus antagonistas, conformando um processo transformista que levará o PT à presidência da República em 2003. Nesse solo movediço, em que tudo parece estar invertido, um novo léxico foi se difundindo nos discursos e nas práticas de importantes círculos outrora críticos nas universidades e movimentos sociais, incluindo, nestes, os sindicatos e partidos socialistas (LEHER, 2012, p. 16).

A incorporação de setores populares nesta coalisão corresponde às iniciativas do capital para desarticular os processos de luta dos trabalhadores, mas que também vai ao encontro de um projeto de segmentos da esquerda brasileira de acesso e manutenção no poder central. Tem-se neste contexto uma ofensiva contra bandeiras ideológicas tradicionais da esquerda, como a luta contra as desigualdades sociais e pela reforma agrária. Tais bandeiras são apropriadas, esvaziadas de conteúdo político e submetidas à ideologia dominante, passando a ter significados conservadores.

Nos primeiros anos do Governo Lula (2003 e 2004) têm-se medidas restritivas no âmbito de algumas políticas sociais, com a reforma da previdência e da educação, em paralelo à expansão da assistência social, ampliação do crédito popular e aumento do salário mínimo. No tocante à economia tem-se o aumento das taxas de juros. Todas essas medidas favorecem o mercado enquanto regulador não só da dimensão econômica, mas da social, e expressam uma adesão ao social-liberalismo. Este passa a ocupar posições-chave na política econômica e nas políticas sociais, perceptível na propaganda oficial e nas políticas públicas voltadas ao enfrentamento à pobreza.

O combate à fome, enquanto expressão aguda da pobreza, foi colocado no centro de uma estratégia político-eleitoral de acesso e manutenção no poder de segmentos da esquerda representado pelo Partido dos Trabalhadores (P.T.). Em seu discurso de posse, o Presidente Lula apresentava as bases de um “pacto nacional contra a fome”:

Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha. **Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero.** Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida (...). Vamos criar as condições para que todas as pessoas no nosso país possam comer decentemente três vezes ao dia, todos os dias, sem precisar de doações de ninguém. O Brasil não pode mais continuar convivendo com tanta desigualdade. Precisamos vencer a fome, a miséria e a exclusão

social. Nossa guerra não é para matar ninguém – é para salvar vidas (Luiz Inácio Lula da Silva, em seu Discurso de Posse, 1º. de janeiro de 2003).

Ao longo do discurso oficial, o Fome Zero é apresentado ora como plano, ora como programa e até mesmo como estratégia. Dado o seu caráter ampliado e estratégico para eleição e legitimação social do novo governo, o Fome Zero constitui-se em componente ideológico dessa hegemonia política. Tal ideologia teve forte expressão internacional, referenciando políticas públicas na América Latina e com apoio de organizações capitalistas internacionais, como o Banco Mundial. Alinhando-se ao social-liberalismo, propõe-se ao enfrentamento do chamado “ciclo gerador da pobreza”, onde localiza um processo histórico de “exclusão social”. Tal estratégia, influenciada pela lógica neoliberal, promove associação do binômio crescimento econômico/distribuição de monetária, reforçando o mercado como lócus, também das necessidades sociais.

A estratégia Fome Zero desencadeou um processo de reorganização institucional, com a criação em 2003 do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, responsável pelo Programa Fome Zero. Ele foi substituído em 2004 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como órgão responsável por cinco esferas da política social: Política de Assistência Social, Programa Bolsa Família, Política de Segurança Alimentar e Nutricional, de Inclusão Produtiva e Avaliação e de Gestão da Informação.

Em sua formatação inicial, o Programa Fome Zero articulou um conjunto de ações que eram categorizadas como “emergenciais”, aquelas voltadas mais diretamente à ampliação das condições de acesso à alimentação a partir de medidas assistenciais. E também ações consideradas “estruturantes”, voltadas para a transformação das bases geradoras da insegurança alimentar, aquelas voltadas à agricultura familiar. Porém, ao longo de um ano de governo, com disputas internas em torno do conteúdo político e ideológico desse programa, ele se concentra na dimensão assistencial. Tais confrontos seriam anteriores ao próprio governo, emergindo na própria construção de sua proposta em torno do combate à fome. Eles expressam as divisões presentes na hegemonia do PT.

A diferença entre as duas propostas era grande. A primeira colocava o combate à fome no contexto da garantia do acesso ao alimento, nos limites de uma política compensatória, sem abordar de forma adequada a questão

da alimentação adequada, da nutrição, da segurança do alimento e do impacto das políticas econômicas sobre a segurança alimentar e nutricional. A segunda, por outro lado, propunha o combate à fome como parte integrante de uma revisão do modelo de desenvolvimento, promovendo-o no contexto da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e da inclusão social, ou seja, de forma articulada a promoção da agricultura familiar diversificada sustentável, da reforma agrária, de investimentos em infraestrutura básica (saneamento, moradia, etc.), da nutrição, da inocuidade dos alimentos e da qualidade de vida para toda a população (VALENTE, 2005).

O projeto efetivamente implementado durante o primeiro ano do Governo Lula concentrou-se na implementação do Cartão Alimentação, instrumento através do qual se fazia o repasse do chamado benefício de transferência direta, que compreendia os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale Gás. Em 2004 o MESA foi extinto, sendo suas ações absorvidas pelo recém-criado Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, encarregado de finalizar a unificação dos chamados programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família. O Projeto Fome Zero deu origem ao Programa Federal de Segurança Alimentar e Combate à Fome, hoje distribuído por vários ministérios e sem a centralidade política e ideológica do início do Governo Lula.

Do ponto de vista do orçamento, desde o início do governo, o programa de transferência direta de renda tomou cada vez mais espaço dentro da estratégia de enfrentamento à fome. No ano de 2003, a transferência de renda representava 47% do orçamento que reunia as principais ações do Fome Zero. No ano seguinte, já com o programa Bolsa Família, este passou a representar 52% do total investido, com tendência crescente ao longo dos anos.

A concepção que se tornou hegemônica e definiu o eixo central das políticas sociais nesse governo, teve como um de seus principais ideólogos desde as formulações anteriores ao governo, José Graziano da Silva. Ele foi ministro extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, entre os anos de 2003 e 2004 sendo o responsável pela implementação do Programa Fome Zero. Trata-se de um intelectual dedicado à questão agrária e que, dentro do governo, contribuiu com a articulação, do ponto de vista teórico, ideológico e prático, entre a questão da pobreza e as políticas agrária e agrícola.

Com uma transição conservadora dentro da própria estratégia ideológica de inspiração social-liberal, constitui-se um novo pacto social em torno do enfrentamento da pobreza. No Governo Lula, a temática oficial do enfrentamento à

fome, vinculado à questão da produção e distribuição de alimentos, predominante na campanha eleitoral à Presidência da República e nos primeiros anos da gestão, vai gradativamente transitando para o discurso do combate à pobreza, aliado à questão do desenvolvimento. Isto se evidencia, dentre outros, pelo slogan do governo no segundo mandato do Presidente Lula: “país rico é país sem pobreza”.

Tem-se, assim, a atualização do mito do desenvolvimento e da erradicação da pobreza sob o ideário social liberal na contemporaneidade. Reedita-se o mito do chamado desenvolvimento social como decorrência do crescimento econômico, mantendo intocáveis as estruturas geradoras e reprodutoras de pobreza. Esta não decorre da ausência do desenvolvimento, mas de como a riqueza é produzida, distribuída e consumida no âmbito da própria dinâmica de desenvolvimento do capital.

Enquanto no projeto desenvolvimentista as promessas de ascensão social davam-se por meio do trabalho, mediadas pelas exigências de produtividade e especialização, nesta estratégia, o eixo aglutinador do enfrentamento à pobreza não está na esfera do trabalho. A dinâmica de exploração aprofunda-se neste contexto, contudo, as estratégias prioritárias de enfrentamento da pobreza deslocam-se das ações referenciadas no trabalho. Assim, a assistência social e, no âmbito desta, os programas de transferência monetária, definem as ações do Estado no tocante à intervenção sobre a pobreza.

Há, portanto, um aprofundamento do conservadorismo no enfrentamento da questão social, posto que se desloca do trabalho a referência na garantia de direitos e atendimento das necessidades humanas. Esta estratégia contribui, dessa maneira, para a desconstrução da subjetividade do trabalhador, reconhecido por essa política enquanto pobre, identidade da qual não emergem as contradições fundamentais dessa sociedade, no bojo da relação capital/trabalho.

Fato é que a partir do governo Lula da Silva, o atendimento de parte das reivindicações e necessidades das classes subalternizadas se fez afastando-se dos referenciais classistas de socialização da riqueza socialmente produzida. Por isso, as respostas à luta social e histórica contra a miséria e a desigualdade social se deram com estratégias que negam o antagonismo das classes, obtendo, assim, o consentimento ativo e passivo de grande parte dos “trabalhadores” e do “lumpen” (MOTA, 2012, p. 37).

Tem-se, portanto, a reificação da segregação social, na medida em que se reconhece a impossibilidade de integração de todos na distribuição das riquezas

produzidas no âmbito do desenvolvimento capitalista, e se compensa essa condição através da distribuição de garantias mínimas de sobrevivência.

## **2.2 A inserção do campo maranhense na rota do agronegócio e o aprofundamento da pobreza em Chapadinha/MA**

A questão social em Chapadinha expressa, em âmbito local, os determinantes do projeto de expansão capitalista nacional submetido aos interesses do capital internacional. Buscou-se neste capítulo esboçar a reconfiguração contemporânea da questão social local, a partir das contradições decorrentes do agronegócio naquele território, para compreender as incidências e funcionalidades das estratégias de enfrentamento acionadas, com a mediação das políticas públicas de assistência social e também de trabalho no campo, no contexto do reestabelecimento do sistema de controle social pelo capital.

O projeto contemporâneo de expansão do capital no Brasil tem no agronegócio um dos eixos propulsores do crescimento econômico. Esta dinâmica de territorialização do capital no campo aprofunda padrões históricos de desigualdades no acesso aos recursos produtivos e às riquezas produzidas, agravando a questão social e agrária, por meio da ação focalizada do Estado sobre as situações mais extremas de pobreza.

Para dinamizar o processo produtivo e garantir lucros em escala transnacional, fez-se necessária a expansão do agronegócio em todo o país, incorporando regiões e estados onde então predominava o campesinato tradicional. Com estes determinantes o Maranhão é inserido na rota de expansão do capital, enquanto expressão da questão nacional e síntese das contradições que envolvem a incorporação a esta dinâmica de áreas periféricas de um país situado também na periferia do capitalismo mundial.

O domínio do agronegócio da soja no Maranhão tem favorecido a atualização de aspectos tradicionais do processo de formação econômica e social do estado, marcado pelo latifúndio e pela produção de itens agrícolas primários destinados à exportação, como algodão e arroz. Estes aspectos demarcam a relação do Brasil com o capitalismo mundial, que se adequa às transformações contemporâneas, no âmbito das quais o Maranhão, enquanto unidade da federação

identificada com a questão nordestina e também amazônica, desempenha funcionalidades específicas.

No modelo de desenvolvimento agrícola hegemônico pelo agronegócio burguês, a economia rural brasileira é colocada sob o controle direto dos interesses das corporações multinacionais e do capital financeiro internacional, impossibilitando a efetiva manutenção da soberania nacional na produção de alimentos. Esse modelo econômico ao induzir compulsoriamente a adaptação da estrutura produtiva rural brasileira para moldá-la à nova divisão internacional da produção agrícola, submeteu mais uma vez a economia brasileira à condição dependente de produtor e exportador de matérias-primas, mesmo que travestida pela maquiagem modernizante do agronegócio.

As transformações decorrentes dessa dinâmica impactam as condições de produção e as relações sociais no campo, que devido ao desenvolvimento contraditório e desigual do capitalismo, tende tanto à transformação de segmentos tradicionais do campesinato, mas também à sua reprodução de forma subordinada. Nestas duas situações há modificações no quadro histórico de pobreza no campo, com redimensionamentos em sua condição, sob os determinantes do modelo de desenvolvimento agrícola hegemônico no Brasil.

Revela-se uma tendência à inserção subordinada do país no jogo da economia capitalista internacional. Esta dinâmica se expressa a partir de movimentos de continuidade e rupturas, sendo estas, apesar de não desprezíveis, apenas parciais. O padrão de desenvolvimento industrial, por exemplo, foi tensionado por forças que buscavam a promoção de uma autonomia produtiva. Mas em sua concretização articulou-se com o capital internacional e conformou um modelo de “industrialização dependente”, conforme termo de FERNANDES (2006), que relegou à agricultura, entre outras funcionalidades, a retomada do padrão exportador.

O Maranhão é expressão dessas contradições. Esta unidade da federação vincula-se ao nordeste pela divisão geopolítica, mas fundamentalmente, insere-se na questão nordestina em função do processo histórico e da estrutura econômica, política e social constituída naquela região. A partir de aspectos espaciais e socioambientais, parte do Maranhão também é identificada com a região amazônica, de forma que a intervenção estatal, integradora dos espaços econômicos nacionais, tomará esta referência. Observa-se, assim, que o Maranhão conjuga situações de

desigualdades regionais, produto e objeto de intervenção dos modelos de desenvolvimento adotados.

A retomada da inserção deste estado no processo de expansão econômica, dá-se a partir de um projeto que visava a incorporação de áreas não capitalistas, transformando-as de acordo com interesses do grande capital. Neste sentido, registram-se desde a década de 1950 iniciativas estatais de dinamizar as regiões norte e nordeste, incorporando-as ao novo modelo de desenvolvimento. Estas medidas promoveram no Maranhão a alteração da dinâmica de produção de alimentos pela agricultura camponesa, sobre a qual avançaram os empreendimentos capitalistas.

Em 1957, durante o Governo Juscelino Kubitscheck foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, com o objetivo de promover estudos e intervenções acerca da problemática regional. Coube ao GTDN elaborar um plano de políticas econômicas para o Nordeste, cujas diretrizes priorizavam as transformações no contexto agrário e um redimensionamento da política econômica na região. Para a execução do plano foi criado o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO)<sup>14</sup>, formado por membros do governo federal e pelos governadores dos estados do nordeste. Posteriormente, o CODENO transformou-se na Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Entre as alternativas formuladas para o nordeste neste contexto, estava a criação de uma política de desenvolvimento industrial, o incentivo à produção de gêneros alimentícios e a ampliação da área de fronteiras agrícolas, com o deslocamento da chamada “população excedente do nordeste” para o Maranhão e a Amazônia. Esta medida impulsionou a frente de expansão agrícola no Maranhão, redirecionando a produção para priorizar a criação de gado e a produção de arroz a partir da lógica capitalista.

É, no entanto, durante o período militar que essas medidas intensificam-se, com a entrada decisiva do Estado na condição de viabilizador das condições de expansão do capital no campo. A política macroeconômica implantada no pós-64 potencializou um modelo econômico baseado, entre outros, em incentivos fiscais e numa política de modernização agrícola. Colocava-se em curso um processo de

---

<sup>14</sup> Criado por meio do decreto nº. 45.445, de 20 de fevereiro de 1959. Tinha por objetivo coordenar os projetos e programas de ação imediata, tendentes ao desenvolvimento econômico e social daquela área.



mudança do padrão tecnológico da agricultura brasileira, com o objetivo de promover uma maior integração entre indústria e agricultura e a elevação da produtividade.

No contexto da política desenvolvimentista realizada pelos governos militares, intensificaram-se ainda os esforços de homogeneização econômica<sup>15</sup> do espaço brasileiro, atendendo à necessidade de ampliação do capital em escala nacional, vinculado à necessidade de expansão do mercado interno (OLIVEIRA, 1981). Este processo é parte da dinâmica de modernização conservadora, situada a partir da segunda metade da década de 1960, a qual viabilizou a entrada do capital no Maranhão, a partir da aliança entre o poder central do Estado autocrático burguês (FERNANDES, 2006) e as oligarquias regionais. Conforme LOPES et al (2010, p. 5), tem-se neste contexto um processo de transformações contemporâneas no Maranhão que se dará a partir de dois vetores centrais: o polo industrial que abarca empresas transnacionais e estatais, como o Centro de Lançamento de Alcântara e o agronegócio.

Através da intervenção do Estado, tem-se um conjunto de modificações econômicas e sociais no nordeste do país. Na expansão do capitalismo oligopolista na região o Estado teve papel preponderante através da atuação de empresas públicas, do financiamento de empreendimentos privados e da garantia de infraestrutura necessária à reprodução do capital. Conforme OLIVEIRA (1998), os fundos públicos foram apropriados pelo setor privado, particularmente por setores da burguesia nacional em articulação com o capital internacional. No entanto, o processo de modernização ocorreu de forma espacialmente localizada, dirigida às regiões metropolitanas e a alguns polos de desenvolvimento rural e urbano, sem alterar as históricas condições de desigualdade e pobreza no nordeste.

É no bojo desta política que se promove a incorporação do Maranhão à dinâmica capitalista modernizadora, sob a perspectiva da instalação de indústrias e do agronegócio. O processo de modernização protagonizado pelo Estado autocrático garantiu benefícios creditícios e fiscais, bem como a infraestrutura necessária a tais empreendimentos. O objetivo inicial das políticas estatais era promover a industrialização, mas foi logo substituído, sendo que a atividade agropecuária se destaca como a maior demandante de recursos incentivados e

---

<sup>15</sup> Conforme Francisco de Oliveira (1981, p. 27), a busca de uma maior homogeneidade social e espacial exprime uma necessidade do próprio capital de reproduzir-se em escala nacional.

subsidiados dos órgãos e agências estatais. Assim, a política governamental adotada a partir de 1964 em relação às atividades econômicas teve como alvo principal o setor agropecuário, sendo a engrenagem principal no aumento da produção e da produtividade numa perspectiva modernizadora. As grandes empresas industriais/comerciais/agropecuárias estiveram sustentadas na incorporação de tecnologia e na demanda de insumos modernos grandemente subsidiados entre 1970-1985.

A produção do eucalipto, do arroz, da soja e a criação de gado tinham como base o latifúndio monocultor, articulado através de amplos processos de expropriação de trabalhadores rurais, mediante mecanismos apoiados na legislação favorável ao capital e em processos de grilagem de terras. Sob a lógica do capital, o uso da terra ajusta-se às novas necessidades, demandando mecanismos diferentes de exploração do trabalho e dos recursos naturais.

Esse processo de modernização capitalista teve como um de seus pilares o processo de mercantilização da terra, realizado por meio da Lei de Terras, promulgada durante o Governo Sarney (Lei nº 2.979, de 17/07/1969). Promoveu-se a partir daí a normatização da ocupação de terras públicas, concedendo grandes incentivos à pecuária, em desfavor dos trabalhadores rurais que viviam nas áreas de interesse do capital. Tem-se a generalização da apropriação fundiária de diversas formas, desde a grilagem até a compra de terras pelos grandes grupos do capital na agricultura, sobretudo a partir da década de 1980, desencadeando um amplo processo de concentração de terras.

Na microrregião de Chapadinha, no Maranhão, a implantação da agricultura capitalista por meio da monocultura da soja, foi antecedida, na década de 1980, pelo projeto de reflorestamento a partir do cultivo de eucalipto, voltado à produção de celulose e à extração de madeira nativa para a produção de carvão vegetal. Essas atividades se inserem na área de influência do Programa Grande Carajás, apesar de não compor oficialmente esse projeto. Baseado em recursos do Fundo de Investimentos Setorial Florestal (FISSET)<sup>16</sup>, o plantio de eucalipto foi realizado inicialmente pelo grupo empresarial Suzano Papel e Celulose, de São Paulo (ANDRADE, 1995).

---

<sup>16</sup> Foi criado pelo Decreto nº. 1376/1947, responsável pela consolidação de projetos de reflorestamento, sendo extinto em 1988 pelo Governo Sarney.

Este projeto promoveu um processo de apropriação ilegal de grandes extensões de terras no cerrado maranhense, por meio de processos de grilagem, constituição de latifúndios e degradação ambiental:

A breve reconstituição da implantação de projetos agroflorestais mostra que, antes mesmo da chegada dos agricultores gaúchos, a microrregião de Chapadinha passou pela expansão de atividades que desencadearam mudanças sociais e ambientais na região. Os processos de apropriação das terras pelos projetos de reflorestamento basearam-se em medidas irregulares que afetaram, principalmente, os segmentos camponeses aí estabelecidos, como, por exemplo, a venda dos lotes das famílias sem o conhecimento delas.

A posse irregular das áreas de chapadas, no momento de execução dos projetos de reflorestamento, contribuiu para a formação de um estoque de terras que assumiu importante papel no momento da chegada dos chamados gaúchos, o de ser incorporado por esses últimos agentes às atividades desenvolvidas com a expansão da produção graneleira na região (GASPAR, 2013, p. 82).

Embora com tais inserções do capital no campo maranhense, é na década de 1990 que o estado recoloca-se definitivamente na esfera nacional e internacional como área de produção agrícola para a exportação, agora sob o moderno formato do agronegócio. Neste período o estado é reconhecido como nova fronteira agrícola para a produção da soja, que se originava no Sul do país e vinha avançando para as regiões centro-oeste e nordeste.

A produção de soja no Maranhão iniciou-se pela região sul do estado, no contexto da política estatal de expansão da produção pioneira realizada na região sul do país. Ali a produção estava concentrada em pequenas e médias propriedades<sup>17</sup>, mas com o surgimento da demanda oriunda do Japão e da Europa<sup>18</sup> o governo federal incentivou a expansão para as regiões centro-oeste, norte e nordeste, onde deveria fixar-se em grandes propriedades, dada a suposta disponibilidade de terras. O principal programa criado com este objetivo foi o PROCEDER III (Programa de Desenvolvimento do Cerrado), em 1980. Este programa contemplou os estados do Maranhão, Tocantins e Bahia.

---

<sup>17</sup> Enquanto na região sul do país a área média dos estabelecimentos agrícolas produtores de soja é inferior a 15 hectares, nas demais regiões os estabelecimentos considerados de pequeno porte ocupam 500 hectares.

<sup>18</sup> O governo japonês promoveu uma parceria com o governo brasileiro, com vistas à expansão do plantio neste país. Em 1974 é criado o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola do Cerrado (PROCEDER), com financiamento da Agência de Cooperação Internacional Japonesa e parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco do Nordeste. (FASE, 2008, p. 15)

Naquela área a produção da soja deu-se a partir de grupos de produtores agrícolas deslocados dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina e, principalmente, do Rio Grande do Sul, todos identificados na região como “gaúchos”. De acordo com ANDRADE (2008, p. 167) estes produtores pioneiros dispunham de amplos recursos e adquiriam propriedades com mais de 100 hectares, sendo vinculados a grupos capitalistas ligados ao mercado de automóveis e bebidas, com grande acesso às redes bancárias, na década de 1980.

Para a instalação desses empreendimentos, tem-se a formação de um estoque de terras, que se dá, segundo ANDRADE (2008, p. 161), a partir de duas etapas: primeiramente o apossamento de terras devolutas, sendo que posteriormente o grileiro compra uma posse e forja um título. Com essas formas de apropriação das terras, a produção de soja instalou-se no sul do Maranhão em grandes extensões territoriais, promovendo um processo de concentração fundiária em que o latifúndio emerge modernizado, a partir do agronegócio.

A ampliação da demanda internacional da soja, decorrente das altas taxas de crescimento econômico das economias emergentes como a China, Rússia, Índia e a necessidade crescente de alimentos nos anos 1990, ampliou a demanda pela soja. É no âmbito do atendimento a este mercado que se ampliam as áreas de produção de soja no país. O projeto expansionista no Maranhão incorporou áreas de cerrado localizadas na região leste do estado.

GASPAR pesquisou o processo de implantação da produção da soja na Região Chapadinha a partir dos processos migratórios dos grupos sociais, sobretudo do Sul do país, que realizaram as atividades iniciais. Relacionando o perfil socioespacial e étnico dos agentes com os processos econômicos e políticos da expansão capitalista na Região, o autor identifica três fases.

A primeira etapa, no início da década de 1990, considerada pioneira, foi protagonizada por grupos familiares de origem camponesa do sul do país, de ascendência europeia, que avançaram por diferentes estados e também regiões dentro do Maranhão, até se estabelecerem no Leste maranhense. Estes primeiros agricultores eram então desprovidos de grande capital e de tecnologia. Identificados como um tipo aventureiro, não encontraram inicialmente estrutura técnico-industrial, para a instalação desses negócios<sup>19</sup>:

---

<sup>19</sup> Tais produtores se instalaram na Região, produzindo arroz, milho e realizando a criação de peixes até que alcançassem condições iniciais para o desenvolvimento da monocultura da soja. Mas

O estabelecimento de agricultores conhecidos, genericamente, como *gaúchos* no Leste Maranhense, no final da década de 1980, não foi resultado de políticas oficiais ou da implantação de projetos de colonização como aconteceu em situações envolvendo famílias sulistas no Centro-Oeste do país (SANTOS, 1993). Além disso, a fixação ocorreu diferentemente daquela relativa àqueles que chegaram ao Sul do Maranhão, na década de 1970, também conhecidos como *gaúchos*, pois estes obtiveram incentivos fiscais através de programas como o PROTERRA (ANDRADE, 2008a). As experiências apresentadas no presente estudo destacaram que os primeiros grupos estabelecidos em Chapadinha chegaram com recursos reunidos principalmente através da acumulação do patrimônio familiar nos locais de origem e naqueles por onde migraram (GASPAR, 2013).

No final da década de 1990, outros grupos de agricultores, provenientes de outros estados, realizaram os primeiros experimentos de soja. Na terceira fase, que se inicia nos anos 2000 e se prolonga pelo período em análise (2003-2010) tem-se a inclusão no mercado da produção capitalista de grãos da monocultura da soja em bases empresariais. Conta-se para tal com a liberalização do crédito rural e com a otimização das vias de escoamento da produção, com o acesso ao Porto do Itaqui. Entre os grupos que avançaram na produção neste período, têm-se os produtores de soja do Sul do estado, em processo de expansão, que arrendam terras. Mas destacam-se, sobretudo, os grandes grupos econômicos empresariais e os chamados *tradings*<sup>20</sup>.

Observam-se diferenças entre a área de produção da monocultura da soja pioneira no estado e amplamente consolidada na mesorregião Sul do Maranhão e área produtora na mesorregião Leste. A primeira aproxima-se de um quadro de estabilização, com alto nível de produção de soja (acima de um milhão de toneladas) e outra em fase de expansão, com um ápice na produção entre os anos de 2003 e 2008, conforme pode ser observado pela tabela que demonstra essa relação:

---

enfrentaram dificuldades para a manutenção na condição de sojicultores. As primeiras levadas retornaram para seus estados ou migraram para outras regiões. Entre os que permaneceram, muitos seguiram para outras atividades agrícolas e prestação de serviços, como locação de maquinários e também o arrendamento de terras.

<sup>20</sup> As **trading companies** são empresas comerciais que atuam como intermediárias entre empresas fabricantes e compradoras, numa operação de exportação ou de importação.

Tabela 1: Produção de soja por mesorregião

Mesorregião Geográfica	Ano	Quantidade produzida (Toneladas)	Mesorregião Geográfica	Quantidade produzida (Toneladas)
<b>Leste Maranhense – MA</b>	<b>2000</b>	4.958	<b>Sul Maranhense - MA</b>	448.359
	<b>2001</b>	6.889		482.274
	<b>2002</b>	9.350		552.344
	<b>2003</b>	19.183		637.289
	<b>2004</b>	30.632		863.793
	<b>2005</b>	46.799		943.904
	<b>2006</b>	92.386		824.759
	<b>2007</b>	78.080		1.032.516
	<b>2008</b>	153.170		1.094.843
	<b>2009</b>	132.434		1.064.379
	<b>2010</b>	109.214		1.198.624

Fonte: IBGE

Na fase de expansão da soja na microrregião de Chapadinha, grandes proprietários individuais do Sul do estado e também grandes empresas, com condições de vantagens técnicas e econômicas, inserem-se, articulando um processo de produção agrícola empresarial. GASPAR (2013) identifica ainda uma interdependência entre as produções nessas duas regiões, visto que se desenvolve um sistema de aluguéis de maquinários, como tratores e colheitadeiras de capitalistas da região Sul para os da região Leste, favorecido pela diferença nos períodos de plantio.

A participação do Estado foi importante para garantir a consolidação do agronegócio da soja<sup>21</sup> naquela região. Deu-se através da viabilização do crédito em menor escala e, principalmente, da garantia da infraestrutura necessária. No início dos anos 1990, a então estatal Companhia Vale do Rio Doce lançou o “Programa do Corredor de Exportações Norte”, com o objetivo de promover a utilização lucrativa da infraestrutura ferroviária e portuária controlada pela empresa, por parte dos produtores de soja com vistas à exportação. Tais medidas favoreceram a produção na microrregião de Chapadinha, que se localiza mais próxima do complexo portuário. Pesquisas realizadas pela EMBRAPA também foram fundamentais para a adaptação das sementes à região do semiárido.

<sup>21</sup> O complexo da soja compreende uma cadeia produtiva que envolve desde produção interna voltada para a exportação do produto bruto, até a sua transformação voltada para a indústria esmagadora que processa a soja em farelo ou óleo para a exportação ou para consumo interno.

É importante considerar as particularidades da intervenção do Estado neste contexto, em comparação com as estratégias de apoio à modernização da agricultura sob o nacional-desenvolvimentismo. Diante da crescente liberalização do mercado agrícola internacional<sup>22</sup>, o Estado já não tem mais o controle exclusivo do comércio agrícola e atua sob novos critérios de organização da produção de bens e mercadorias. O setor público cria as condições de estímulo à implantação de grandes unidades de produção capitalista na agricultura, com autonomia para os grandes grupos transnacionais e mudança na matriz tecnológica.

Tem-se o desmonte de grande parte da estrutura pública que financiou o agronegócio. Nesta nova dinâmica, os elementos articulados ao mercado passam a ter uma influência crescente no impulso ao processo de desenvolvimento. Tem-se agora a ação de capitais não subsidiados e investimentos provenientes de outras atividades e origens (locais e de outras regiões e países), que passam a fluir para a atividade do agronegócio, à procura de melhor aplicação do capital excedente (MESQUITA, 2003).

No entanto, nos dois governos Lula (2003-2010) a ação do Estado sobre o comércio externo foi mais significativo. Por meio da estratégia de manutenção de parceiros tradicionais e busca de novos mercados, favoreceu o crescimento das exportações para outros países, que até então não desenvolviam relações comerciais com o Brasil. Hoje a China é o maior importador da cadeia produtiva do agronegócio brasileiro, assim como países como a Índia e Coréia do Sul têm aumentado a cada ano o volume de aquisição dos produtos agrícolas brasileiros. Esta medida atenuou os impactos da crise econômica de 2008-2009 sobre o agronegócio, atingindo mais fortemente a indústria.

Para efeito deste estudo destaca-se a análise do contexto de expansão do agronegócio da soja no município de Chapadinha/MA. Definido pela divisão geopolítica do estado como polo da Microrregião de Chapadinha<sup>23</sup>, que junto com a

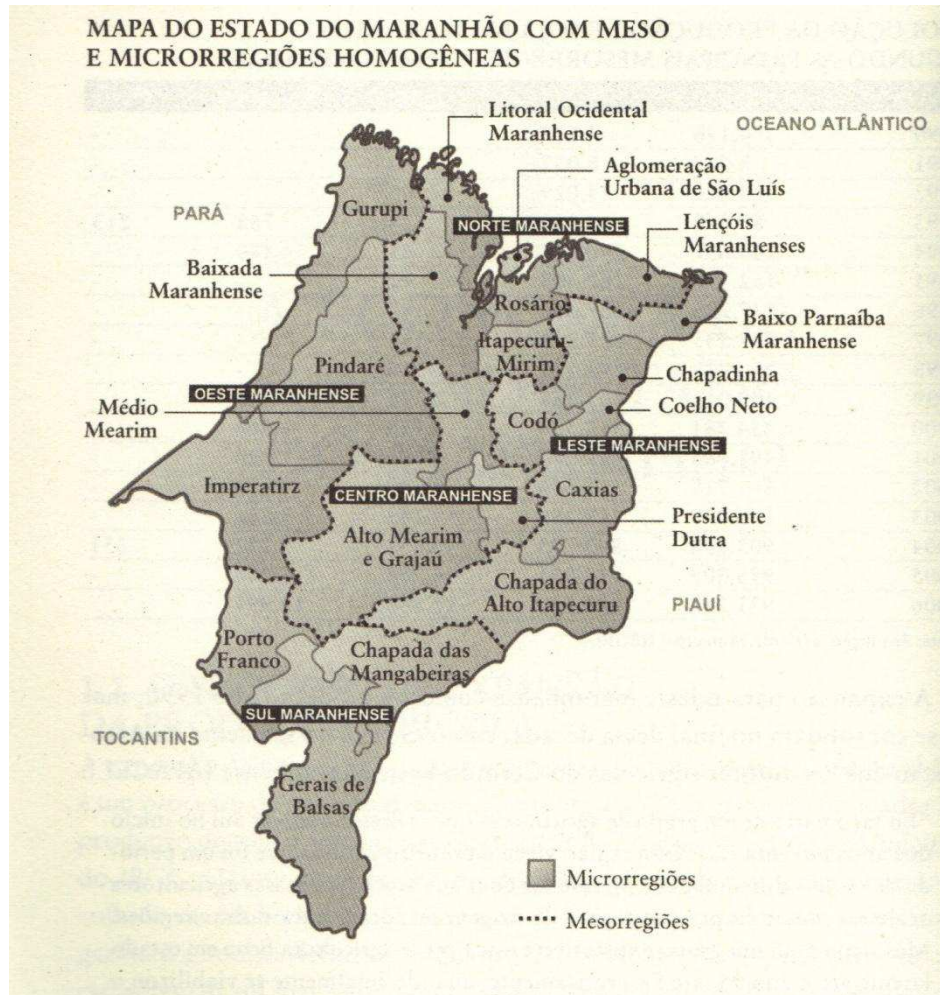
---

<sup>22</sup> A maior articulação entre os mercados e a liberalização econômica atingem as atividades agrícolas, exigindo adequações. Conforme aponta LUSTOSA (2005, p. 10), são criados instrumentos normativos internacionais no campo da agricultura e do comércio que passam a orientar tais atividades, assim como passa a existir nesse campo a atuação de instituições multilaterais, como o General Agreement on Trade and Tariffs (GATT), criado em 1947, e a Rodada do Uruguai, em 1994. Esses processos de abertura e regulamentação multilateral do comércio agrícola no Brasil intensificam-se em 1994, quando ocorre a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), e em 1995 com os acordos de Ouro Preto sobre o MERCOSUL.

<sup>23</sup> A Microrregião Homogênea de Chapadinha possui área total de de 10.030,543 km<sup>2</sup>, sendo composta por nove municípios: Anapurus, Belágua, Brejo, Buriti, Chapadinha, Mata Roma, Milagres do Maranhão, São Benedito do Rio Preto e Urbano Santos.

Mesorregião do Leste Maranhense<sup>24</sup>, compõe a área então identificada fronteira da soja no Maranhão.

MAPA 1: Mesorregiões e Microrregiões do estado do Maranhão



Fonte: FASE, 2008.

Por constituir-se em município de médio porte, Chapadinha favorece a observação da instalação dos empreendimentos capitalistas, bem como da estrutura das políticas públicas acionadas no âmbito do enfrentamento à questão agrária. Assim, através da particularidade de Chapadinha, no contexto do desenvolvimento do agronegócio, busca-se apreender uma síntese da complexa problemática de aprofundamento da questão agrária, com o redimensionamento do tradicional

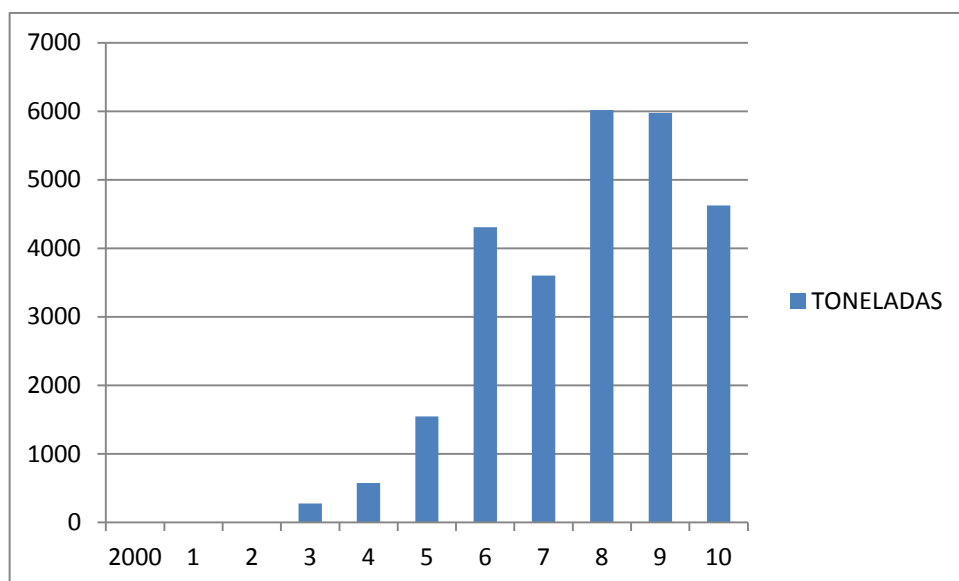
<sup>24</sup> É uma das cinco mesorregiões em que se encontra dividido o estado do Maranhão. É constituída por seis microrregiões: Baixo Parnaíba, Chapadinha, Caxias, Chapadas do Alto Itapecuru, Codó, e Coelho Neto. Nas duas primeiras encontram-se os municípios produtores de soja do Leste Maranhense: Anapurus, Brejo, Buriti, Chapadinha, Mata Roma e Milagres do Maranhão (Microrregião de Chapadinha) e Magalhães de Almeida (Microrregião do Baixo Parnaíba).



quadro de pobreza e de enfrentamento e controle compensatório dos conflitos e questões decorrentes da contradição capital/trabalho no campo.

Com estes determinantes, a territorialização do agronegócio da soja nessas áreas causou o acirramento da histórica questão agrária e a submissão dos interesses e necessidades do campesinato ao capital. O poder econômico e político dos grupos produtores e a conjuntura internacional favorável fizeram com que a produção da soja nesta nova área ganhasse destaque. A Microrregião de Chapadinha foi responsável em 2006 por 10% do total plantado no estado<sup>25</sup>. Esse grande crescimento da produção decorreu de alguns fatores como redução de áreas disponíveis no sul do Estado, as vantagens comparativas para o escoamento da produção e o melhoramento nas vias de acesso. Os principais produtores são os municípios de Chapadinha, Brejo e Anapurus.

Gráfico 2: Produção de soja no município de Chapadinha (2000-10)



Fonte: IBGE/Censo Agropecuário.

O agronegócio da soja tem promovido elevadas taxas de crescimento econômico no estado do Maranhão. Conforme MESQUITA (2009), entre 2005 e 2007, pela primeira vez, o estado rompeu a casa do 1% de participação no PIB nacional. Outro dado importante refere-se à renda per capita, que alcançou 80% da renda do Nordeste, quando há mais de 30 anos não ultrapassava o limite dos 55%.

<sup>25</sup> Disponível em: <http://www.cpatsa.embrapa.br/catalogo/livrorg/sojaproducao.pdf>. Evolução e perspectivas da produção da soja na região meio-norte do Brasil. Acesso em 01.nov.2016.

Trata-se de um desempenho econômico em patamares superiores à média regional e nacional, num processo intenso de geração de riqueza.

A contraface desse processo de crescimento é o agravamento da desigualdade social associado a uma acentuada degradação ambiental. O ritmo de crescimento econômico alcançado pelo município de Chapadinha contrasta com a elevação dos índices de pobreza no campo e na cidade, com uma urbanização prematura e crescimento de áreas periféricas. Em função dessa realidade excludente, autores como SILVA (2004, p. 340) definem o agronegócio exportador como a produção de alimentos que gera fome e degradação ambiental. Também gera, ao mesmo tempo e no mesmo território, riqueza e pobreza.

Os impactos sociais promovidos pela implantação do agronegócio no Maranhão são diversos. O Estudo da FASE (2008, p. 104) identifica três processos pelos quais a economia da soja repercute sobre a agricultura tradicional no Leste maranhense: a) as ações de grilagem; b) a atuação do mercado de terras; e c) a asfixia do sistema de produção pela interdição do uso das terras das chapadas. Neste estudo as duas situações iniciais são observadas no contexto do processo de expropriação dos camponeses que se encontravam nas áreas de interesse do capital. Por meio de práticas consideradas legais e ilegais, promoveu-se a desconfiguração da dinâmica de posse e uso da terra na região.

As incidências sobre os segmentos não expropriados são analisadas a partir das dificuldades relativas à “convivência” com o agronegócio, que impõe restrições às estratégias de produção e sobrevivência do campesinato. Identifica-se ainda uma terceira ordem de impactos promovidos pela adoção desse modelo de desenvolvimento. Tratam-se das decorrências locais da prioridade dada às políticas públicas voltadas ao agronegócio, em detrimento da agricultura camponesa, aspecto a ser aprofundado no terceiro capítulo.

Em todas as situações, observa-se que esta dinâmica de desenvolvimento incide de alguma forma sobre as relações de trabalho no campo, expressando diferentes formas contemporâneas de dominação do capital sobre o trabalho. Um traço marcante do aprofundamento da questão agrária em Chapadinha são as transformações impostas ao capital sobre os camponeses, assim entendidos:

Camponeses são aquelas famílias que, tendo acesso a terra e aos recursos naturais que ela suporta, resolvam seus problemas produtivos – suas necessidades imediatas de consumo e o encaminhamento de projetos que

permitam cumprir adequadamente um ciclo de vida da família – mediante a produção rural, desenvolvida de tal maneira que não se diferencia o universo dos que decidem sobre a alocação do trabalho dos que se apropriam do resultado dessa alocação (COSTA, 2000, apud COSTA e CARVALHO, 2012, p. 113)

Assim, a unidade familiar camponesa caracteriza-se, entre outros fatores, pela perspectiva de autodefinição acerca da produção e pela particularidade de sua interação com o sistema socioeconômico dominante. Com o processo de implantação e expansão do agronegócio, tem-se a transformação dessas relações sociais em que predominam as relações camponesas. Isto ocorre por que o processo de avanço do capital tem promovido impactos na forma de produção, levando a um processo de diferenciação do campesinato em relação a sua configuração tradicional. Entende-se, no entanto, que esta tendência não é única, pois, conforme OLIVEIRA (1994) a dinâmica de desenvolvimento do capitalismo no campo dá-se de maneira contraditória e desigual.

Assim, da mesma forma que avança no sentido de disseminação do trabalho assalariado no campo, também cria condições para a continuidade e submissão do campesinato aos interesses do capital. Tais transformações expressam a multiplicidade de formas de existência do campesinato e as particularidades de suas formas de interação com o desenvolvimento capitalista.

No processo de desenvolvimento do capitalismo no campo, as contradições e desigualdades diferem tanto socialmente quanto espacialmente. Assim, têm-se relações sociais de produção diferenciadas ocorrendo em espaços diferentes do território nacional. Isso significa que o capital não expande de maneira absoluta e homogênea sua relação de trabalho típica. Ao contrário, o capital cria e recria formas de trabalho como o trabalho camponês de base familiar. Assim, no âmbito do processo de expansão do capitalismo no país, tem-se o domínio do trabalho assalariado nas grandes e médias propriedades e pelo predomínio do trabalho familiar camponês nas pequenas propriedades e pequenas unidades de produção (OLIVEIRA, 1994, p. 23).

No município de Chapadinha podem ser observados simultaneamente esses dois processos entre os camponeses expropriados e aqueles que conseguiram manter-se em seus territórios tradicionais, embora sob os impactos do agronegócio. No caso dos primeiros, muitos deles passam a submeter-se a relações de assalariamento nas grandes unidades do campo e na cidade. Observa-se, no

entanto, que outros arrendarão outras áreas, refazendo sua condição de camponês, em condições de precariedade na produção, com terras de baixa qualidade, escasso acesso aos recursos naturais e ausência de políticas agrícolas voltadas à dinamização produtiva.

A alteração do sistema de posse e uso da terra incidirá sobre a estrutura fundiária local, aprofundando a sua concentração, visto que uma condição para a produtividade neste modelo capitalista de produção agrícola, diferente da produção camponesa, é a utilização de grandes extensões de terra<sup>26</sup>. Os dados fundiários disponíveis até 2006 identificam o nível de concentração de terras no Brasil através do índice Gini<sup>27</sup> com o número 0,856. O nível de concentração no Maranhão – 0,901 – é mais elevado que a média nacional. No que se refere à situação do município de Chapadinha, a tabela abaixo demonstra um processo de concentração fundiária, em que se destaca as médias propriedades. Observa-se a redução no número de pequenas propriedades (com menos de 1 ha) e o aumento no número de médias propriedades (entre 50 a 100 ha e entre 100 e 200 ha) entre os anos de 1995 e 2006:

Tabela 2: Número e área de estabelecimentos rurais em Chapadinha/MA

Grupos de área total	1995		2006	
	Nº de Estabelecimentos	Área dos Estabelecimentos	Nº de Estabelecimentos	Área dos Estabelecimentos
<b>Total</b>	6.676	143.841,58	4.535	107.416,00
<b>Menos de 1 ha</b>	4.247	2.603,18	732	267
<b>1 a menos de 2 ha</b>	1.258	1.662,89	645	779
<b>2 a menos de 5 ha</b>	201	571,246	406	1.082
<b>5 a menos de 10 ha</b>	43	304,624	89	583
<b>10 a menos de 20 ha</b>	57	814,099	184	2.660
<b>20 a menos de 50 ha</b>	197	6.485,14	304	9.811
<b>50 a menos de 100 ha</b>	153	10.781,29	232	16.442
<b>100 a menos de 200 ha</b>	129	17.907,68	154	19.442
<b>200 a menos de 500 ha</b>	75	23.510,06	67	19.168
<b>500 a menos de 1.000 ha</b>	42	30.055,17	22	14.649

<sup>26</sup> Ainda que com extensões de terras inferiores às fazendas de soja do Sul do estado, estas ainda se caracterizam enquanto grandes e médias propriedades na fase de expansão da sojicultura.

<sup>27</sup> O índice Gini é calculado de 0 a 1, sendo que números mais próximos de zero indicam menor grau de concentração fundiária, enquanto aqueles mais próximos de 1 indicam maior grau.

<b>Mais de 1.000 ha</b>	27	49.146,20	12	22.533
<b>Sem declaração</b>	247	-		
<b>Produtor sem área</b>			1.688	0

Fonte: IBGE/Censo Agropecuário

Estes dados coincidem com a análise de GASPAR (2013) acerca da dimensão das propriedades produtoras de soja no leste do Maranhão, em comparação com a do sul do estado. A segunda é dominada por grandes empresas com propriedades que ocupam grandes extensões de terras (1000 a 2500 ha)<sup>28</sup>. Na região Leste, há uma produção em processo de expansão, contando com médios produtores familiares, sobretudo em suas fases iniciais, ocupando extensões menores em comparação com aquela região.

Há diferentes formas de acesso a terra pelos camponeses, constituídas historicamente no município, em que se destacam práticas tradicionais de posse, com diversas formas de relação com os latifundiários locais. É sobre essa estrutura que age o mercado de terras, por meio de processos de convencimento, mas também pressão para a comercialização da terra:

São justamente os camponeses dessas áreas – arrendadas e de posse – que serão os mais afetados pela expansão da sojicultura, da lavoura da cana-de-açúcar e de monocultivos florestais na região, uma vez que sem os documentos de comprovação da propriedade da terra (no caso dos posseiros), ou na condição de agregados ou rendeiros (no caso das terras arrendadas), eles tornam-se o elo mais frágil do processo de concentração fundiária (FASE, 2008, p. 95).

Assim, mesmo nos processos mediados pelo mercado de terras e, portanto, institucionalmente previstos e regulamentados pelo Estado brasileiro, não raras vezes se dão por meios violentos, visto que áreas tradicionalmente ocupadas por populações camponesas foram comercializadas. Conforme dados da Comissão Pastoral da Terra (2007), o número de famílias expulsas da terra cresceu 140% no Brasil entre os anos de 2006 e de 2007, passando de 1.809 para 4.340, sendo que jagunços e pistoleiros têm assumido o protagonismo dessas ações. Nestes conflitos a posição do Estado em favor do agronegócio evidencia-se através da omissão do poder executivo e da morosidade do judiciário, que também revela sua posição na

<sup>28</sup> Representam 25,65% dos estabelecimentos agropecuários da Microrregião Gerais de Balsas (Censo Agropecuário do IBGE/2006).

constante aprovação de suas causas contra trabalhadores rurais e ainda na impunidade quanto aos crimes cometidos contra estes.

Desde o ano de 2003 o Maranhão figura em segundo lugar no ranking nacional dos conflitos fundiários elaborado pela Comissão Pastoral da Terra com os mais altos registros de conflito por terra. Em processo de crescimento, foram registradas em 2008 com 72 ocorrências<sup>29</sup> contra 80 ocorrências no Pará. O Maranhão teve aumento de 136% no número de conflitos fundiários entre 2009 e 2010, registrando 170 ocorrências. Nesta dinâmica, em 2011 o estado superou o Pará a liderou o ranking nacional, com um aumento de 15% na ocorrência de conflitos.

Na Microrregião de Chapadinha, os conflitos setuplicaram entre 2000 e 2007. No município de Chapadinha, existem cinco comunidades em luta por desapropriação; um assentamento com situação de conflito; três comunidades sofreram tentativas de expulsão e uma comunidade em conflito por pagamento de renda. É o segundo município com maior número de áreas em conflito registrados da microrregião<sup>30</sup>. Em Chapadinha predominam os conflitos contra os chamados *gaúchos* ou contra proprietários tradicionais, que vêm tentando retirar moradores antigos de suas terras (FASE, 2008, p. 102-103).

No que se refere às relações capitalistas de trabalho no campo, destaca-se a baixa capacidade de incorporação da mão de obra local pelo agronegócio. O processo modernizador no campo tem dispensado o trabalho humano. Devido às suas características, tanto na forma de produzir quanto em sua dinâmica organizacional, tem-se um menor uso de mão de obra imediata. Com as novas tecnologias, a grande propriedade pôde prescindir de parte do trabalho humano.

Conforme pode ser observado, as condições de inserção desses segmentos no mercado de trabalho local são bastante precárias. Segundo OLIVEIRA (2003, p. 31):

A análise do conjunto do pessoal empregado no campo brasileiro mostra que as pequenas unidades são aquelas que mais empregam e destinam parte expressiva de suas rendas para esta finalidade. Do total do pessoal empregado nos estabelecimentos (17,9 milhões de trabalhadores) as

---

<sup>29</sup> Os conflitos por terra identificados pela CPT referem-se às ocorrências de despejos, expulsões, ameaças de expulsões, bens destruídos e pistolagens.

<sup>30</sup> O município de Urbano Santos registrou 10 áreas de conflitos, Chapadinha 8 e Santa Quitéria 7 (FASE 2008, p. 103).

pequenas unidades empregam 87,3% deste contingente, as médias 10,2% e os latifúndios apenas 2,5%.

Dados do CAGED de 2016 apontam que apenas 1,08% do total de empregos no município de Chapadinha são originários da agropecuária. Isto ocorre, dentre outros motivos, porque, além da baixa demanda, parte dela é atendida por meio do trabalho informal e contratos temporários. Destaca-se, neste sentido, um determinado perfil de trabalhador, o chamado peão da diária, geralmente selecionado no município ou na região e destinado às tarefas braçais, como a retirada de pedaços de troncos e raízes depois da derrubada da cobertura vegetal pelos tratores no período do plantio.

Esse é o trabalho frequentemente desenvolvido nas fazendas de produção de soja pelos camponeses locais e que apresenta certa diferenciação em relação a outro perfil, também recrutado entre a população local. Trata-se do encarregado, que o é o trabalhador que desempenha funções mais qualificadas em uma fazenda, como a administração das áreas de plantio e a manipulação do maquinário agrícola. Dada essa condição, ele chega ser identificado localmente como “gaúcho”, identidade atribuída ao capitalista proprietário da fazenda. Comparado como o encarregado, os peões da diária aparecem em maior número, sendo geralmente contratados temporários, apenas durante a preparação do plantio (GASPAR, 2013, p. 92).

Outro aspecto a se considerar no que se refere à geração de emprego relacionada ao agronegócio da soja é o maior potencial relacionado aos serviços que essa produção pressupõe (FASE, 2008). No município de Chapadinha observa-se a maior incidência de demandas de trabalho relacionadas aos setores de aquisição de insumos, os quais representam algo em torno de 50% com os custos da produção. Assim, parte dos postos de trabalho criados a partir dessa economia no município pode estar relacionada à implantação de unidades locais de venda de fertilizantes e defensivos agrícolas, atendendo não só Chapadinha, mas também outros municípios da microrregião.

A dinamização da economia local cria expectativas acerca das possibilidades de inserção da população do município no mercado de trabalho. Esta tendência se expressa nos territórios onde se instalam projetos capitalistas, provocando processos migratórios. Em Chapadinha, embora os empreendimentos produtivos estejam localizados nas áreas rurais, as transformações decorrentes do

agronegócio atravessam o campo e atingem também a área urbana, ocasionando sua expansão, sem planejamento, e suas consequências. A tabela abaixo demonstra o crescimento do processo de urbanização do município de Chapadinha, que em ritmo crescente alcança a taxa de 72,1% em 2010.

Tabela 3: Dinâmica populacional em Chapadinha/MA

Situação do domicílio	Ano	Variável	
		População residente (Pessoas)	População residente (Percentual)
<b>Total</b>	<b>1991</b>	56.862	100
	<b>1996</b>	59.521	100
	<b>2000</b>	61.322	100
	<b>2007</b>	67.649	100
	<b>2010</b>	73.350	100
<b>Urbana</b>	<b>1991</b>	28.694	50,46
	<b>1996</b>	33.648	56,53
	<b>2000</b>	37.231	60,71
	<b>2007</b>	44.819	66,25
	<b>2010</b>	52.882	72,1
<b>Rural</b>	<b>1991</b>	28.168	49,54
	<b>1996</b>	25.873	43,47
	<b>2000</b>	24.091	39,29
	<b>2007</b>	22.830	33,75
	<b>2010</b>	20.468	27,9

Fonte: IBGE

Tem-se então o aprofundamento da questão social em Chapadinha, em suas dimensões rural e urbana e, nesta, apresentando expressões como o surgimento de áreas periféricas sem serviços essenciais, a violência, o uso de drogas, o adoecimento da população, o trabalho infantil, entre outros. Há ainda expressões que extrapolam os próprios limites do município, contribuindo para a configuração e graves problemáticas em outros territórios, tais como o trabalho escravo<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> O artigo 149 do Código Penal brasileiro, assim caracteriza o trabalho análogo ao de escravo: condições degradantes de trabalho (incompatíveis com a dignidade humana, caracterizadas pela violação de direitos fundamentais, que coloquem em risco a saúde e a vida do trabalhador), jornada exaustiva (em que o trabalhador é submetido a esforço excessivo ou sobrecarga de trabalho que acarreta danos à sua saúde ou risco de vida), trabalho forçado (manter a pessoa no serviço através de fraudes, isolamento geográfico, ameaças e violências físicas e psicológicas) e servidão por dívida (fazer o trabalhador contrair ilegalmente um débito e prendê-lo a ele). Os elementos podem vir juntos



Dados do ano de 2006, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, revelam que o estado do Maranhão lidera o ranking nacional de exploração de trabalho escravo, respondendo por 40% dos trabalhadores escravizados. Embora o principal levantamento de dados sobre o trabalho escravo, o Atlas do Trabalho Escravo (2003 a 2012), não aponte o Leste do estado como principal área exportadora dessa mão de obra<sup>32</sup>, são frequentes os relatos da população local sobre a saída de pessoas da microrregião em determinados períodos do ano, a partir de Chapadinha, para o trabalho em fazendas, no sudeste do país e também fora do Brasil:

Aqui tem um ônibus que sai toda semana levando trabalhadores para todo o canto do país. Alguns vão pro corte de cana, para fazer carvão... tem gente que pega outro transporte e vai até pra fora do país, pro Suriname. E aqui tem o problema muito forte do trabalho escravo também. Vem gente de vários municípios dessa região pra Chapadinha pra pegar o transporte pra ir para esses lugares... (FERREIRA, camponês, do assentamento Canto dos Ferreiras/Chapadinha).

Além das consequências decorrentes da expropriação, no bojo da expansão do agronegócio, há ainda os segmentos que permanecem na condição de camponeses, e sofrem outros tipos de impactos, sobretudo no que se refere às interferências em seu regime de produção. O campesinato naquela região utilizava tradicionalmente as áreas de chapadas e baixões, respectivamente para as atividades extrativistas e de produção agrícola, enquanto estratégias articuladas em um contexto de fragilidade das políticas públicas para o atendimento das necessidades de produção e reprodução social desses sujeitos. GASPAR assim descreve a utilização das áreas de chapadas:

Esses espaços são apropriados há mais de um século pelos diversos segmentos camponeses e extrativistas da região e servem de trechos de circulação de pessoas e mercadorias entre um povoado e outro e entre povoados distantes das estradas de acesso aos municípios. São locais, também, destinados à extração dos frutos de espécies nativas, como bacurizeiros e pequizeiros, assim como à retirada de madeira para a

---

ou isoladamente. Há que se considerar o trabalho escravo enquanto expressão da dinâmica contraditória de expansão do capital, que, em seu processo de expansão, reproduz relação de trabalho não capitalista.

<sup>32</sup> As regiões central e, sobretudo, oeste do estado do Maranhão são identificadas no Atlas do Trabalho Escravo (2003 a 2012) como as principais áreas de origem de trabalhadores resgatados de situações de trabalho análogas à escravidão. A região oeste do estado caracteriza-se pela instalação de grandes empreendimentos capitalistas na área de siderurgia e produção de eucalipto, com a intervenção decisiva do Estado, que se iniciam na década de 1980 e que se reproduzem até o presente, promovendo o aprofundamento da questão social e consolidação de determinadas problemáticas sociais.

fabricação de peças de artesanato nativo vendidas em povoados locais ou municípios da região, o que acaba complementando a economia doméstica desses grupos. Além disso, nas Chapadas realiza-se a criação de animais domésticos, como cavalos, porcos e galinhas, utilizados como reserva de valor para venda ou troca entre as famílias camponesas (GASPAR, 2013, p. 77).

Foram principalmente essas as áreas apropriadas para a instalação do agronegócio da soja. Como serviam de caminho entre os povoados, essas comunidades são rodeadas pelas fazendas, impactando-as significativamente. A problemática mais imediata tem a ver com a restrição da liberdade de circulação dos camponeses e de uso comum desses espaços, conforme descreve este estudo sobre essa região:

Por força da abertura dos campos de soja, os caminhos tradicionais utilizados pelos moradores dos povoados para o deslocamento até a sede do município são constantemente modificados, mas o problema mais preocupante é a imposição do impedimento da criação de animais livremente nas áreas de chapada, que, como vimos anteriormente, é um dos componentes do sistema de produção praticado por esses camponeses (FASE, 2008, p. 110).

Diante desse impedimento, a forma tradicional de produção do campesinato encontra-se inviabilizada. Há ainda outras formas de impacto do agronegócio sobre os camponeses que permanecem nos territórios. Trata-se do uso de defensivos agrícolas por meio de pulverização, atingindo áreas que extrapolam os campos de soja e favorecendo a contaminação das pessoas que residem nas proximidades, assim como os rios, lagos e os pequenos animais. Tais situações contribuem para o desagregamento do sistema produtivo desenvolvido, que por vezes força a saída dos camponeses, ainda que não seja pela perda da terra.

Observa-se, desta maneira, que a situação de pobreza vivenciada por esses sujeitos diferencia-se. Embora a condição de camponês seja marcada pela precariedade estrutural, a posse do meio de produção, a terra, e o acesso aos recursos naturais viabilizava a subsistência. Apartado da terra, com dificuldades em manter sua lógica de produção ou de inserir-se no mercado de trabalho, até mesmo a sobrevivência fica comprometida.

Há ainda outro segmento que, sem ser expropriado pelo capital, sofre os impactos do agronegócio. Tratam-se dos posseiros cujas terras não foram alvo de interesse, dos assentados e de um número menor de pequenos proprietários. Alguns desses camponeses, localizados próximos às áreas de monocultivo passam

a ter o acesso aos recursos naturais cerceados pelos produtores de soja. É a articulação entre a lavoura e as atividades extrativistas do coco babaçu, dos frutos da chapada e da folha da carnaúba que garante tradicionalmente a sobrevivência desses camponeses.

De acordo com uma liderança camponesa de Chapadinha, as tensões entre os empresários do agronegócio e os camponeses têm sido frequentes, com a restrição ao acesso às áreas de chapada, historicamente utilizadas para extração de frutas, e às lagoas. Os agrotóxicos utilizados nas plantações de soja nas áreas de chapadas, contaminam a água utilizada pelos trabalhadores, provocando doenças nas pessoas e nos animais. A criação de pequenos animais, conforme a prática tradicional daquelas comunidades, de não utilização de cercas, fica impossibilitada. “Quando um boi, uma vaca ou uma cabra entra nas terras dos gaúchos, eles matam ou cobram R\$ 100,00 para devolverem ao dono” (Juvenal Neres).

Há ainda aqueles que não sofrem impactos diretos, mas têm suas condições de produção afetadas pela prioridade dada pelo Estado brasileiro ao modelo de desenvolvimento agrícola centrado no agronegócio. Em função da opção pela agricultura de tipo patronal, a exploração de tipo camponês encontra-se desprovida dos mecanismos de que se beneficia a grande propriedade. Cultiva terras de qualidade inferior e/ou pior localizadas, não desfruta das facilidades e da maior parte de créditos, é desfavorecida pela política de rebaixamento dos preços dos alimentos, enfrenta dificuldade de estocagem e não goza de aperfeiçoamento técnico.

A criação de assentamento em Chapadinha coincide com a chegada do agronegócio à região, em meados da década de 1990. Há no município 17 projetos de assentamentos e uma área remanescente de quilombo, Barro Vermelho. A fragilidade da intervenção do Estado pode ser observada pelo prolongamento da situação de conflito<sup>33</sup> nesta área que se encontra em processo de reconhecimento, uma das etapas da política fundiária relacionada aos territórios étnicos. A prioridade do Estado brasileiro ao agronegócio fica clara quando se observa que as áreas selecionadas para esta política fundiária no município, que em tese deveriam ser

---

<sup>33</sup> Conforme relatos da liderança quilombola Sebastião Ribeiro, tais conflitos expressam-se, para além das ameaças, queimas de roças e de casas, também pelo impedimento da instalação de rede elétrica e de escola na comunidade, pelo então proprietário. Explicita-se, assim, a incapacidade do Estado em mediar as situações de conflitos no acesso a terra e na garantia dos direitos da população camponesa.

atendidas por uma série de outras políticas públicas visando à dinamização produtiva do projeto de assentamento, apresenta precariedades semelhantes às demais áreas rurais do município.

Assim, mesmo os trabalhadores não expropriados pelo capital tendem a ter a capacidade produtiva comprometida em função da fragilidade das políticas direcionadas à agricultura familiar. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra denuncia as desigualdades entre as condições de produção, destacando que o “governo para a safra de 2007/2008 repassou ao agronegócio, recursos no valor de R\$ 58 bilhões enquanto para os agricultores camponeses foi repassado recurso no valor de R\$ 12 bilhões”.<sup>34</sup> Sob tais condições aprofunda-se a questão agrária, ampliando a precariedade que marca o trabalho no campo e amplia-se a distância entre o segmento capitalista e camponês da agricultura. O campesinato, historicamente marcado pelo precário acesso a bens e serviços públicos necessários à satisfação de suas necessidades básicas, no âmbito da produção e reprodução social, estiveram submetidos a diversas formas de exploração do trabalho, seja pelo latifundiário, seu intermediário ou o pelo comerciante local. Neste contexto, foram desenvolvidas estratégias de resistência para a garantia da sobrevivência física e sociopolítica desses segmentos, por meio de um sistema produtivo, vinculado ao território e aos recursos naturais, que se encontram sob ameaça concreta de desagregação.

Dessa forma, redimensiona-se o quadro gerador das desigualdades sociais e pobreza no campo maranhense, e em particular em Chapadinha, a partir da expansão do agronegócio da soja, tendo entre suas expressões: a reorganização da estrutura, com o desaparecimento de pequenas propriedades, a ampliação dos conflitos, um intenso processo de urbanização, gerando problemáticas que atravessam o campo e cidade, reconfigurando a questão social.

---

<sup>34</sup> Disponível em: <http://marxismorj.blogspot.com/2007/09/jornada-de-lutas-mst.html>. Acesso em 01.nov.2016.

### **2.3 A gestão da pobreza no campo com a massificação do Programa Bolsa Família**

Diante do quadro de aprofundamento da questão social, a adoção de políticas compensatórias tem sido a principal estratégia de controle dos conflitos sociais decorrentes da expansão do capital. O lugar de destaque que ocupa no cenário contemporâneo a política de assistência social e o perfil compensatório assumido por outras políticas, são elementos do processo de reestruturação do sistema de controle social na direção da ideologia social-liberal, com vistas à reconstituição da hegemonia burguesa, num contexto de crise econômica e societária.

Na década de 1980 as lutas populares em torno da redemocratização colocavam a assistência social como direito, estabelecendo junto com a Previdência e Saúde um Sistema de Seguridade Social. Embora as conquistas no campo das políticas públicas não estivessem em consonância com avanços na esfera da socialização da economia, sua construção representou um avanço, na medida em que estabeleceu referências de proteção social no país, tendo a previdência como centro (MOTA, 2011).

Na década de 1990, no contexto da reforma neoliberal do Estado brasileiro, do redimensionamento das políticas públicas e das transformações no mundo do trabalho, tem-se a desestruturação das políticas de trabalho e o deslocamento destas enquanto referências de proteção social no país. Dá-se um intenso processo de mercantilização das políticas de previdência e de saúde. A assistência social assume o centro da estratégia de intervenção do Estado no campo das políticas sociais.

Este deslocamento atende a uma dupla funcionalidade no âmbito do controle do capital sobre o metabolismo social. Significa tanto uma reorientação burguesa diante da mobilização dos movimentos sociais no Brasil na década de 1980, quanto uma estratégia de controle da pobreza, que se aprofunda no cenário contemporâneo. O avanço das medidas neoliberais, diante da necessidade de recomposição da taxa média de lucro do capital em crise, tende a ampliar e aprofundar o quadro de pobreza em todo o mundo, e de forma particularmente grave nos países periféricos. Neste contexto, tem-se a intensificação da concentração de

renda, o conseqüente aumento da pobreza e um processo de fragmentação, complexificação e heterogeneidade da classe trabalhadora (ANTUNES, 1995).

A crise alcança a economia nacional e favorece uma aliança com o capital internacional em vista da reestruturação da economia capitalista e do reestabelecimento da hegemonia da burguesia brasileira. Entre as estratégias de neutralização dos avanços dos movimentos populares destacou-se o ataque à subjetividade do trabalhador, com impactos sobre a identidade de classe e sobre seu projeto societário. Para tal, além das transformações na gestão da força de trabalho, destaca-se o superdimensionamento da política de assistência social.

No bojo do projeto de reestruturação do capital, tem-se a mistificação da assistência que, superdimensionada ideologicamente, passa a figurar como política estratégica no enfrentamento à pobreza e identificada como “política de inclusão social”<sup>35</sup>. Conforme analisa ABREU (2002), tal estratégia revela-se paradoxal quando se considera seu sentido histórico de controle da pobreza e reprodução das desigualdades, o que torna a assistência social incapaz de enfrentá-la. Trata-se, portanto, de uma operação ideológica, que busca efeitos políticos de adesão ao modelo pela retórica de eliminação da pobreza.

No Brasil, o redimensionamento da política de assistência social dá-se no contexto da redefinição neoliberal sobre as conquistas sociais incorporadas à Constituição Federal de 1988 sob a forma de direitos. A precarização das políticas e a desregulamentação de direitos são obscurecidas por um discurso que aponta as estratégias de focalização e, portanto, negação da universalidade dos direitos, enquanto instrumentos de garantia de eficácia. Neste movimento, o Estado brasileiro, particularmente o executivo federal, realizou um processo de organização e modernização da política de assistência social. Conciliou elementos tradicionais e modernos e garantindo-lhe atributos técnico-organizacionais de política pública, mas mantendo o conservadorismo próprio de sua condição histórica de controle da pobreza.

Tem-se todo um processo de reordenamento da política de assistência social, que amplia sua base de cobertura, alcançando amplos segmentos populacionais. Passa a figurar como mediação fundamental do Estado no

---

<sup>35</sup> O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social (Política Nacional de Assistência Social, 2004, p. 31).

estabelecimento do controle social, colocando-se como resposta principal à questão social em suas expressões urbanas e rurais. Articula-se, então, uma intervenção compensatória do Estado brasileiro junto à questão agrária, que se articula principalmente pela via da generalização da política de assistência social, que através de sua estruturação em um sistema único, descentralizado, passa a ter capilaridade, alcançando todos os municípios brasileiros. Embora estendendo seu alcance territorial, são criados mecanismos técnicos para focalizar suas ações nas situações mais agudas de pobreza. Tais mudanças promovem uma “desuniversalização”, focalização e transitoriedade dos serviços sociais, mantendo a seletividade por renda (MONTAÑO, 2012, p. 274).

As alterações institucionais na política de assistência social estão referenciadas na Lei Orgânica de Assistência Social<sup>36</sup> e na Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social<sup>37</sup>, os quais se constituem em marcos legais do novo ordenamento desta política, organizando sua estrutura e funcionamento em todo o território nacional. O processo de construção do sistema descentralizado e participativo da assistência social, conforme definido na LOAS prossegue com a Política Nacional de Assistência Social. A primeira<sup>38</sup>, elaborada em 1998, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a partir da demanda da 2ª. Conferência Nacional de Assistência Social.

Em 2004, durante o governo Lula, é elaborada a nova versão da Política<sup>39</sup>, que já define todas as diretrizes para a criação de um Sistema Único de Assistência

---

<sup>36</sup> Instituído pela Lei nº. 8.742/1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Assim define a assistência social: direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

<sup>37</sup> Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em reunião ordinária realizada nos dias 11, 12, 13, 14 e 15 de julho de 2005, por meio da resolução nº. 130, de 15 de julho de 2005. A presente Norma Operacional consagra os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação e consolidação do SUAS no Brasil (NOB/SUAS, 2005, p. 8).

<sup>38</sup> Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998/CNAS – Aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB) 2, com recomendações. A PNAS tem como uma de suas diretrizes a efetivação de amplos pactos entre Estado e sociedade que garantam o atendimento de crianças, adolescentes e famílias em condições de vulnerabilidade e exclusão social.

<sup>39</sup> Instituída por meio da resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004: “A decisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, de elaborar, aprovar e tornar pública a presente Política Nacional de Assistência Social – PNAS, demonstra a intenção de construir coletivamente o redesenho desta política, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esta iniciativa, decididamente, traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em

Social. O SUAS é formalmente criado em 2005, tendo como marco legal a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS). Essa legislação acrescentou às definições já realizadas pela PNAS, os mecanismos e critérios de gestão administrativa e financeira.

No bojo da estruturação da Política de Assistência em um Sistema Nacional, com procedimentos e serviços padronizados para todo o território nacional, foram definidas diretrizes gerais que orientam a ação de estados e municípios em conformidade com a Política Nacional:

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização de padrões nos serviços, qualidade do atendimento, indicadores de avaliação e resultados, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme aqui descrito:

- Matricialidade sócio-familiar;
- Descentralização político-administrativa e Territorialização;
- Novas bases para a relação Estado e Sociedade Civil;
- Financiamento;
- Controle Social;
- O desafio da participação popular/cidadão usuário;
- A Política de Recursos Humanos;
- A Informação, o Monitoramento e a Avaliação. (PNAS, 2004, p. 42).

Para além de escolhas propriamente técnicas, a adoção desses eixos estruturantes são fundamentadas em aspectos políticos que passam a orientar as políticas sociais. Estão vinculados à redefinição do papel do Estado frente às demandas sociais, materializada através das reformas institucionais. Parte dessas diretrizes, a destacar a descentralização e o controle social, constituiu-se, originalmente, em bandeiras dos movimentos populares e vinculavam-se a um projeto de democratização das políticas públicas. Tais bandeiras foram apropriadas, tornando-se funcionais a seu projeto de recomposição da hegemonia burguesa. Esvaziadas de seu conteúdo político, tais diretrizes são apresentadas de forma mistificada e escamoteadoras dos processos de desresponsabilização do Estado e precarização das políticas aos quais se vinculam.

Para efeito deste estudo, será dado destaque a três eixos estruturantes que incidem mais diretamente sobre as particularidades da assistência social quando de sua implementação junto aos segmentos rurais da população. São eles, a *descentralização* e a *territorialização*, enquanto diretrizes que favorecem a

---

dezembro de 2003, e denota o compromisso do MDS/SNAS e do CNAS em materializar as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS” (PNAS, 2004, p. 12).



introdução e generalização dessa política no campo. E a *matricialidade familiar*, enquanto diretriz que tende a reforçar o processo de transferência de responsabilidades do Estado face às necessidades da população, com efeitos profundos sobre as realidades rurais, onde a ausência do poder público, como instância realizadora de direitos, é um componente estrutural da questão social.

A descentralização figura como um dos elementos centrais do processo de reforma do Estado, e enquanto traço da desestruturação dos serviços públicos, promovendo a transferência de responsabilidades sobre a execução de grande parte das políticas sociais para as instâncias municipais. É, no contexto da reestruturação, mera transferência de responsabilidades sobre serviços precarizados e desfinanciados (SOARES, 2002).

Trata-se, assim, de processo de transferência seletiva, em que foram repassadas atribuições sem repartição de recursos e poder. Assim, a descentralização das políticas tem correspondido a uma descentralização da crise, que se expressa fundamentalmente no aprofundamento da pobreza e no contingenciamento do uso dos fundos públicos para seu enfrentamento. Assim, as contradições em torno do papel do Estado redimensionado para o atendimento dos interesses do capital em crise, são apresentadas de forma ideologizada, como limites próprios às gestões municipais.

A prática de desoneração do Estado para com essas demandas, reservando-o para a garantia do equilíbrio macroeconômico, em conformidade com os ajustes neoliberais contrariam os princípios estabelecidos pelo PNAS, quais sejam: I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; e II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas (PNAS, 2004, p. 33). O princípio da universalização é frontalmente contrariado pela prática de precarização das políticas sociais e pela focalização dos atendimentos.

No âmbito da regulamentação da assistência, neste contexto, observa-se a tendência de expansão na cobertura pela via da descentralização, com vistas a viabilizar sua abrangência em todo o território nacional. Na prática, a descentralização da assistência social atribuiu a execução da política ao governo municipal e à União, a direção, tornando-se, também cofinanciadora. Mas, as desigualdades nas condições de poder e recursos entre as instâncias pode ser observado através da correspondente desigualdade entre as ações por eles

financiadas. Expressão disso é a relação entre os serviços socioassistenciais ou os benefícios eventuais e os programas de transferência de renda. Os primeiros são de responsabilidade do governo municipal e revelam-se bastante fragilizados e fragmentados, conforme pode ser observado no município de Chapadinha/MA:

Temos ainda muitas dificuldades com a rede socioassistencial. Não temos muitas alternativas de encaminhamento no município. A Secretaria Municipal de Assistência ainda não conseguiu se estruturar nessa linha, que é muito importante, já que as demandas são muitas. No caso das crianças de 0 a 6 anos, por exemplo, temos poucos serviços. A educação infantil ainda não incorporou essa faixa-etária e também não contamos com creches públicas. Então, não temos respostas quando chegam demandas desse tipo (LE MOS, Assistente Social da SEMAS-Chapadinha).

Por contar com uma população de 70.000 habitantes, de acordo com a PNAS (2004, p. 46), Chapadinha classifica-se como município de médio porte, e “necessita de uma rede mais ampla dos serviços de assistência social, particularmente na rede de proteção básica”. No entanto, a estruturação de tal rede ainda não fora efetivamente realizada no município, de forma que a proteção básica ocupa-se principalmente dos programas federais de transferência de renda.

Segundo relatos dos técnicos da prefeitura, a carência não é só de recursos financeiros para o financiamento dos programas e serviços, mas também de infraestrutura e recursos humanos. Constatou-se que a sede da Secretaria Municipal de Assistência divide espaço com outras secretarias e o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)<sup>40</sup> e os Centros de Referência Especial da Assistência Social (CREAS)<sup>41</sup> funcionam em espaços alugados e com estrutura inadequada para garantir melhor acomodação e condições de sigilo no atendimento. Há também insuficiências no tocante aos recursos humanos. Com três CRAS, um CREAS e cinco polos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, a Secretaria

---

<sup>40</sup> O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é o sistema governamental responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social. Por meio do Cras, as famílias em situação de extrema pobreza passam a ter acesso a serviços como cadastramento e acompanhamento em programas de transferência de renda. O País conta, atualmente, 7.669 unidades distribuídas pelo território nacional Disponível em <http://www.brasil.gov.br/>. Acesso em 28.out.2016.

<sup>41</sup> O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) oferece serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos como violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto etc. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/>. Acesso em 28.out.2016.

Municipal de Assistência Social (SEMAS) conta com apenas quatro assistentes sociais.

Trata-se, portanto, de demandas excessivas relativas à execução e gestão, com um número limitado de profissionais e precária infraestrutura. Segundo a assistente social de um dos CRAS, a execução e gestão municipal do Programa Bolsa Família, absorvem quase toda a capacidade dos núcleos, voltados às atividades de cadastramento, recadastramento, desbloqueio de cartão e acompanhamento do cumprimento das condicionalidades para a continuidade do benefício. Observa-se, portanto, que as limitações das ações desenvolvidas na área da assistência social pelo município expressam-se em diversos níveis.

Situação bastante diferente é observada quanto ao financiamento dos programas de transferência de renda, que estão sob a responsabilidade da União em âmbito de financiamento e gestão.

Tais dados revelam as principais orientações dos programas e ações planejadas no PPA do atual governo: fortalecimento dos benefícios de transferência de renda como BPC e Bolsa Família; apenas manutenção de ações protetivas e sócio-educativas, com crescimento pífio de recursos que não alcançam mais de 50% dos recursos do FNAS (...). Este quadro indica, assim, aumento dos recursos repassados pelo governo federal em forma de transferência de recursos destinados a ações que devem ser coletivamente executadas pelos CRAS na modalidade de proteção básica e/ou especial conforme a PNAS e a NOB (BOSCHETTI e SALVADOR, 2016: 50).

Os programas de transferência monetária, em particular o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), estão no centro da estratégia de enfrentamento da pobreza desenvolvida no âmbito da política de assistência social. Constituem-se, pois, em instrumento prioritário na busca do consentimento da classe trabalhadora, passando, necessariamente pelo crescimento do poder de consumo. Tal estratégia dissemina a ideologia de que a capacidade de compra equaliza as pessoas e cria a ilusão da igualdade. Desta forma, todos se reconheceriam socialmente como consumidores, embora as condições de acesso aos direitos sejam extremamente desiguais (MOTA, 2011). Identifica, assim, que o mercado comparece novamente na reorientação da Seguridade Social brasileira, pela via da privatização dos serviços de saúde e previdência, mas também pela alienação e mercantilização nas necessidades sociais mais elementares.

A política de assistência social, via transferência de renda, tem se constituído em elemento de acesso a bens e serviços circunscritos no circuito de compra e venda de mercadorias. Os dados do PNAD 2006 sinalizam um crescimento no consumo de bens duráveis entre os usuários dos programas de transferência de renda. Telefone, geladeira, fogão e televisão estão entre os eletrodomésticos responsáveis pelo aumento de consumo entre os beneficiários (SITCOVISKY, 2008, p. 154).

A questão da renda mínima destaca-se, então, no conjunto das medidas neoliberais de controle da pobreza, ao passo em que viabiliza condições materiais básicas, centrada, sobretudo, na questão do acesso ao mercado de consumo. A estratégia é realizar o mínimo de intervenção social, de forma que os fundos públicos estejam ainda mais disponíveis à apropriação pelo capital. Para que não se comprometa o funcionamento do mercado, a referência monetária precisa ser realmente mínima.

Observa-se, então, o valor reduzido do benefício monetário que, quando dividido entre os membros da família, corresponde a uma quantia insuficiente para atender às necessidades do grupo. A estratégia de transferência monetária associa-se à noção de mínimos sociais, os quais, segundo análise de PEREIRA (1996), referem-se às necessidades restritas à sobrevivência, em oposição à concepção de necessidades básicas. A proposta dos mínimos sociais promove o empobrecimento e alienação das necessidades.

Os ideólogos do social-liberalismo enfatizam o aspecto econômico da pobreza, sobretudo no que se refere à insuficiência de renda. Promove análises descritivas da pobreza a partir da renda per capita da família, para depois compará-lo com o nível mínimo necessário para a satisfação das necessidades básicas da família, determinado pelo Banco Mundial, como uma renda inferior a dois dólares diários (CASTELO, 2012).

A agenda tecnicista para a reforma das políticas sociais sustenta o combate à pobreza por meio da alocação eficiente dos recursos através das políticas focalizadas de transferência monetárias:

Os social-liberais brasileiros propõem medidas de cunho administrativo para aumentar a efetividade das políticas sociais: 1) focalização dos gastos sociais nos “mais pobres dos pobres”, isto é, os miseráveis; 2) avaliação do impacto das políticas sociais; e 3) integração e coordenação dos programas sociais em todos os níveis governamentais – federal, estadual e municipal – e do setor privado (...). Para superar tais problemas, os social-liberais definem três grandes desafios para a nossa sociedade: 1) flexibilidade nas ações de combate à pobreza e miséria, adaptando-se às necessidades

locais dos municípios e especificidades das regiões; 2) aumentar o grau de cooperação e envolvimento das comunidades carentes nos programas sociais; 3) elencar a prioridade dos gastos nas camadas mais pobres da sociedade (CASTELO, 2012, p. 59).

A expansão dos programas de transferência monetária figura como tendência nas políticas públicas no Brasil particularmente a partir do processo de descentralização. Com o esvaziamento das políticas sociais federais e a criação de programas amplamente massificados sobre a pobreza, viabilizadas condições mínimas de reprodução material capazes de alcançar todos os municípios, sem, contudo, articular uma rede consistente voltada ao enfrentamento desse quadro.

Em âmbito mundial, é a partir da década de 1980, no contexto das transformações capitalistas, que se debate a criação dos programas de transferência monetária. No Brasil, esse processo teve início no âmbito federal, particularmente no legislativo, com a aprovação na Câmara dos Deputados do Programa de Garantia de Renda Mínima para Crianças na Escola (criado em 1997, regulamentado em 1998, implementado em 1999 e substituído pelo Bolsa Escola em 2001); do Benefício de Prestação Continuada e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), todos com enfoque na família e transferência monetária. Em 2001 os programas proliferaram-se em nível federal, destacando-se a criação dos Programas Bolsa Alimentação, Agente Jovem e Auxílio Gás (SILVA e SILVA, 2014).

Mas, conforme apontam os principais estudiosos dos programas de renda mínima no Brasil, o divisor de águas na trajetória dessas políticas foi o governo Lula, a partir de 2003. As ações iniciadas com o programa Fome Zero promoveram, já no ano seguinte, a unificação e expansão dos programas de transferência de renda, tornando-se referência central das políticas sociais no país.

O Programa Bolsa Família<sup>42</sup> foi criado no âmbito da Presidência da República, sendo que sua coordenação, gestão e operacionalização foram atribuídas inicialmente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O decreto de criação estabelece entre os objetivos do programa:

I – Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação e assistência social; II – Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III – Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; e V –

---

<sup>42</sup> Instituído pela medida provisória nº. 132, de 20 de outubro de 2003 e, posteriormente pela lei nº. 10.836, sancionada em 9 de janeiro de 2004 e pelo decreto 5.209, de 17 de outubro de 2004.

Promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações do poder público (BRASIL, Decreto 5.209, 2004).

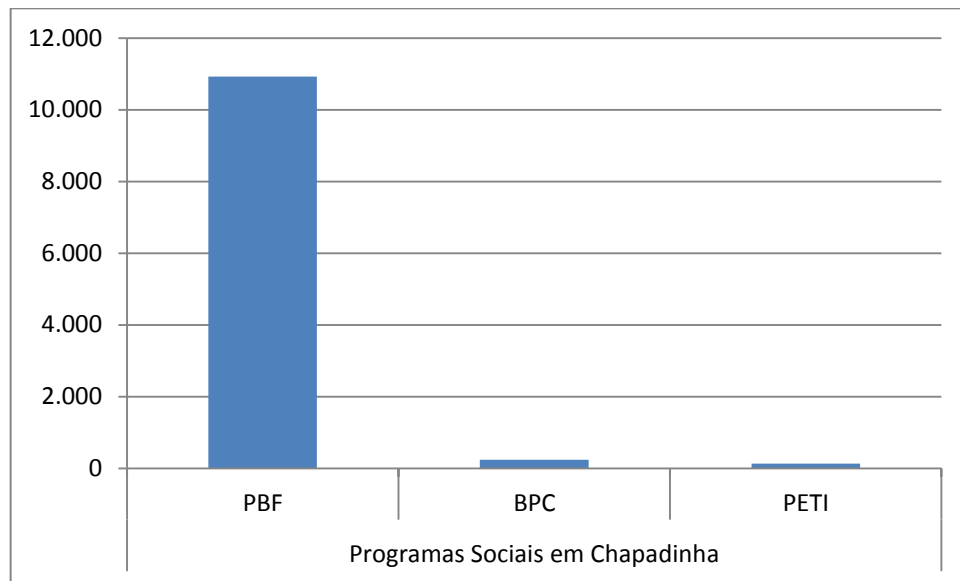
Dentre os programas de transferência monetária desenvolvidos no âmbito do governo federal, o Programa Bolsa Família (PBF) tem tido prioridade orçamentária e política. Em 2009 ele representou 93% do orçamento do Ministério de Desenvolvimento Social<sup>43</sup>. Este programa também se destaca pela abrangência. Diferente de outros programas de transferência monetária que destacam aspectos como a inaptidão para o trabalho pela deficiência física ou velhice (BPC) e o trabalho infantil (PETI), o PBF tem critérios mais abrangentes e valor inferior do benefício<sup>44</sup>, ou seja, é formatado enquanto um programa massivo. É aquele que atende o maior número de usuários em todo o território nacional. Assim se expressam esses dados em Chapadinha:

---

<sup>43</sup> INESC. Orçamento Público, Direitos e Desigualdades: um olhar sobre a proposta orçamentária para 2009. Disponível em <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/orcamento-publico-direitos-e-desigualdades-um-olhar-sobre-a-proposta-orcamentaria-para-2009>. Acesso em 27.out.2016.

<sup>44</sup> Existem duas modalidades de benefício monetário, o básico, destinado a famílias consideradas em situação de extrema pobreza e o benefício variável, que é dirigido a famílias consideradas em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham entre seus membros gestantes, nutrizes, crianças de 0 a 12 anos ou adolescentes até quinze anos. (BRASIL, Lei nº. 10.836, art. 2º.) Em 2006, a média do valor do benefício foi R\$ 61,43. (SILVA e SILVA, 2006). Atende a famílias pobres, caracterizadas pela renda entre R\$ 70,00 a R\$ 140,00 per capita, ou extremamente pobres, com renda per capita inferior a R\$ 70,00.

Gráfico 3: Números dos Programas de Transferência de Renda em Chapadinha/MA



Fonte: Relatório de Gestão SEMAS/Chapadinha

O relatório de gestão de 2010 da SEMAS/Chapadinha registrou o total de 10.928 cadastros do PBF, 240 do BPC e 128 do PETI.

E, embora o Programa Bolsa Família não tenha sido formulado em função da população rural, esta vem configurando-se na política de alcance massivo nessas áreas, onde estariam aqueles considerados mais pobres, conforme o critério da renda<sup>45</sup> formulado. Para cada município é estabelecida uma meta de atendimento pelo PBF, definidos pelo MDS a partir das informações registradas pelo município no sistema específico para esta finalidade, o Cadastro Único da Assistência Social (CADÚNICO)<sup>46</sup>. Através do sistema, o ministério seleciona as famílias que precisam ser atendidas de forma prioritária a partir do critério da renda. Conforme dados da SEMAS/Chapadinha, o PBF alcança todas as comunidades rurais do município.

Com base nesses dados, entende-se que o PBF, no âmbito do superdimensionamento da política de assistência social, tem sido utilizado como uma importante ação de enfrentamento às expressões da questão agrária, a partir

<sup>45</sup> Enquanto critério de acesso ao Programa Bolsa Família, a renda per capita familiar precisa ser de no máximo  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

<sup>46</sup> O Cadastro Único é um instrumento que identifica e caracteriza os mais pobres e permite conhecer a realidade socioeconômica das famílias de baixa renda. Por meio de um sistema informatizado, o governo federal consolida os dados coletados no Cadastro Único para formular e implementar políticas específicas, que contribuem para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas. Disponível em <http://mds.gov.br>. Acesso em 30.out.2016.

da implantação do Sistema Único de Assistência Social nos municípios. E, além da descentralização, a estratégia de territorialização também tem sido um importante instrumento no processo de interiorização dessa política, na medida em que fornece elementos para sua organização e disponibilização dos serviços entre os municípios e dentro deles.

A referida classificação tem o propósito de instituir o Sistema Único de Assistência Social, identificando as ações de proteção básica de atendimento que devem ser prestadas na totalidade dos municípios brasileiros e as ações de proteção social especial, de média e alta complexidade, que devem ser estruturadas pelos municípios de médio, grande porte e metrópoles, e pela esfera estadual, por prestação direta como referência regional ou pelo assessoramento técnico e financeiro na constituição de consórcios intermunicipais (PNAS, 2004, p. 50).

Conforme prevê a PNAS/2004, o elemento territorial deve ser organizador da estruturação da política a partir das demandas regionalizadas. Assim, as condições de oferta dos serviços passam pela caracterização das realidades no interior de cada município, para instalação da infraestrutura de atenção básica, e intermunicipais para articulação dos serviços identificados como de média e alta complexidade. Propõe a superação da tradicional articulação da demanda-oferta de serviços a partir do recorte etário: criança, adolescente e idoso:

trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (BRASIL, 2005, p. 44).

No entanto, observa-se que, o princípio da territorialidade tem sido utilizado como instrumento facilitador do contingenciamento de recursos na operacionalização da política e também de focalização das ações. A PNAS estabelece a seguinte orientação para a prestação dos serviços considerando os seus níveis de complexidade:

A referida classificação tem o propósito de instituir o Sistema Único de Assistência Social, identificando ações de proteção básica de atendimento que devem ser prestadas na totalidade dos municípios brasileiros e as ações de proteção social especial, de média e alta complexidade, que devem ser estruturadas pelos municípios de médio e grande porte e metrópoles, bem como pela esfera estadual, por prestação direta como referência regional ou pelo assessoramento técnico e financeiro na constituição de consórcios intermunicipais. Estabelece como critério para



essa definição dados do município, o porte, a capacidade gerencial e arrecadação e o aprimoramento de instrumentos de gestão, introduzindo o geoprocessamento como ferramenta da Política de Assistência Social (PNAS, 2004, p. 50).

Compreendendo-se que a proteção social básica enquanto modalidade de atendimento assistencial destinado à “prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (PNAS, 2004, p. 34) e os serviços de proteção social especial como “aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados” (PNAS, 2004, p. 39), observa-se, novamente a priorização das medidas e estruturas voltadas ao suprimento de carências materiais.

Isto por que, a orientação da política é pela garantia desse tipo de atendimento em todos os municípios por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Já a prestação da proteção especial, voltada ao atendimento de situações de exceção, “quando a família já não consegue arcar com suas obrigações protetivas”, estaria à mercê da capacidade financeira e de gestão dos municípios. À semelhança do que propõe o Sistema Único de Saúde, o SUAS define a estratégia de articulação das prefeituras para a garantia de serviços considerados de “maior complexidade”. Entende-se, no entanto, que esta estratégia visa, sobretudo, minimizar os custos com o provimento de serviços considerados de menor prioridade ou mais caros.

No que se refere à adoção da diretriz territorial como estratégia de focalização dos serviços dentro do município, a PNAS estabelece a necessidade de elaboração de “diagnósticos municipais” tendo em vista a necessidade de identificar as áreas de maior concentração de pobreza para a instalação dos CRAS:

Considerando a alta densidade populacional do país e, ao mesmo tempo, seu alto grau e heterogeneidade e desigualdade sócio territorial presente entre seus 5.561 municípios, a vertente territorial faz-se urgente e necessária na Política Nacional de Assistência Social. Ou seja, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos tornam-se insuficientes frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica sócio territorial em curso (PNAS, 2004, p. 47).

O princípio da territorialização define a instalação da infraestrutura necessária à execução da política, através de múltiplas unidades que devem estar presentes em todos os municípios. Estes são ainda “territorializados”, ou seja, o

município tem suas dimensões subdivididas de acordo com a definição de “áreas de risco e vulnerabilidade territorial”. Observa-se, no entanto, a partir da realidade analisada em Chapadinha, que essa visão focalista e seletiva é ainda permeada por aquilo que se entende como “padronização” e naturalização da pobreza, mistificada por meio de critérios técnicos que omitem seus determinantes no âmbito da relação capital/trabalho:

Na política de assistência social, a própria formatação legal que trabalha com os termos vulnerabilidades sociais e mínimos sociais dificulta a leitura a partir do eixo classe social. À medida que a vulnerabilidade é dada não só a partir da situação econômica, mas envolve também situações de fragilidade momentâneas como gestação ou adoecimento, a dimensão do trabalho se perde; é como se esta situação, esta situação de vulnerabilidade pudesse envolver qualquer classe social como usuário da política, quando, na prática, esta formatação é um mero instrumento para atender alguns segmentos caracterizados como pobres, sobretudo aqueles definidos como abaixo da linha da pobreza (SANT’ANA, 2012, p. 173).

O critério espacial estipulado para alocação da infraestrutura voltada ao atendimento da população, também não se relaciona com as dinâmicas relacionadas ao trabalho urbano e rural. O município de Chapadinha tem em seu território três CRAS, localizados nos bairros Areal, Campo Velho e Vila Isamara, todos no núcleo urbano do município. Segundo relato da assistente social que coordena um desses centros, isso se dá por que a avaliação feita pela SEMAS/Chapadinha identifica a concentração de pobreza nessas três áreas periféricas:

A escolha desses bairros aconteceu por se ter percebido que aquelas regiões têm um alto índice de pobreza, uso de drogas, prostituição e trabalho infantil. Esses três bairros eram invasões, formadas nos últimos dez anos. A cidade cresceu muito e junto com ela vieram os problemas sociais, a pobreza e a violência. Para atender melhor essas demandas, os CRAS foram implantados lá (LEMOS, Assistente Social da SEMAS/Chapadinha).

Este relato expressa uma visão restrita sobre a questão da pobreza que, para além da visão desta profissional, perpassa também a política de assistência social do município, que tende a identificar a pobreza a partir de suas expressões tradicionalmente padronizadas: o alcoolismo, a prostituição e o trabalho infantil. Conforme analisa SANT’ANA (2012) acerca da compreensão de assistentes sociais trabalhadores da política de assistência sobre a questão agrária, tem-se um

deslocamento da centralidade do trabalho enquanto estruturador da sociabilidade, provocando uma falta de reconhecimento do usuário como membro de uma classe social:

O Serviço Social tem dificuldade para captar a questão agrária como particularidade da questão social por que a sua percepção de realidade não apreende o trabalho como eixo fundante na constituição das relações sociais; isto faz com que o próprio conceito de questão social reduza-se a suas manifestações singulares, ou, pior ainda, a um problema social (SANT'ANA, 2012, p. 177).

Perde-se, desta forma, a compreensão da totalidade na qual se insere a demanda apresentada ao profissional em sua configuração mais imediata, enquanto expressões da questão social que se manifestam na singularidade da vida desse sujeito. Refere-se, pois, à dificuldade de caracterização do trabalho no âmbito das relações sociais capitalistas, que se aprofundam com a territorialização do agronegócio no campo. Questões como a emigração para a exploração em grandes propriedades ou mesmo a intensa saída de trabalhadores do município para se submeter ao trabalho degradante ou escravo são atomizadas a partir de uma visão simplista da pobreza. Assim, as contradições que envolvem submissão do trabalho a condições ainda mais subalternizantes, não se expressam na compreensão profissional e assim como na concepção da própria política.

Os aspectos identificados pela política municipal de assistência, como principais expressões da pobreza, são originários da questão agrária e com fortes vínculos com as violações destacadas no relato acima. Muitas das mulheres, adolescentes e crianças submetidas à situação de prostituição e trabalho degradante vêm de famílias que precisaram deixar a zona rural do município. Sem perspectivas de trabalho na periferia do município, muitos companheiros e pais foram vítimas das situações de trabalho escravo ou superexploração do trabalho. Tratam-se de decorrências da relação capital/trabalho vinculadas a este modelo de desenvolvimento do campo, que se expressam na cidade, produzidas, portanto, pelas lutas de classes, mas que ficam invisibilizadas antes as concepções mistificadoras da identidade dos sujeitos usuários das políticas públicas de caráter assistencial.

A falta de problematização desse contexto leva a uma intervenção que não identifica os determinantes da questão agrária e reifica a assistência social, sem

identificar as conexões dessas demandas com as mudanças no trabalho e nas relações sociais no campo. Apesar de municipalizada, esta política não tem expressado qualquer particularidade local, prestando-se apenas à reprodução de programas de serviços padronizados em nível federal e que agem de forma paliativa.

Outra expressão desta padronização são as oficinas de geração de renda realizadas pelos CRAS em 2010, conforme o relatório de gestão. Trataram-se de cursos de curta duração que tinham por objetivo desenvolver habilidades que favoreçam a geração de renda para mulheres e jovens nas seguintes áreas: informática, corte e costura, chocolate, manicure e pedicure e estética. A maior parte deles refere-se a atividades tradicionais da assistência e filantropia e que estão hoje relacionadas ao mercado de serviços, sem articulação com políticas de trabalho, sobretudo do trabalho no campo. Assim, a concepção de trabalho na qual se referencia a assistência social é uma proposta minimalista, de trabalho precário e escasso, mas fortemente influenciada pela ideologia do empreendedorismo, que atribui à população atendida a responsabilidade pelos resultados a serem alcançados.

Esta concepção de pobreza vai de encontro ao próprio princípio da PNAS, que prevê a "igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se a equivalência às populações urbanas e rurais". Não há como garantir equidade, mesmo em termos dessa política, quando seu fundamento desconsidera as contradições na relação campo/cidade. Também vai de encontro a um dos objetivos da PNAS, qual seja, "contribuir com a inclusão e equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços sócio-assistenciais básicos e especiais em áreas urbanas e rurais" (PNAS, 2004, p. 34). A atenção básica, nesse caso, está restrita ao acesso aos programas de transferência de renda.

Sem dispor da estrutura do CRAS, os camponeses têm dificuldades de acesso aos encaminhamentos para os serviços socioassistenciais. Os profissionais da SEMAS/Chapadinha não realizam sistematicamente deslocamentos para as áreas rurais. Segundo lideranças das comunidades rurais, a maior parte da população do campo desconhece qualquer estrutura, serviço ou benefício da assistência, com exceção do PBF. Para efeito de cadastro ou recadastro, os

usuários deslocam-se até a SEMAS, no centro, ficando o agente comunitário de saúde responsável em contatá-los quando se fizer necessário.

Observa-se, assim, que os segmentos rurais, em não tendo acesso às já precárias ações no campo da assistência social atinentes à articulação com outros direitos, ficam circunscritos ao acesso à renda. Como os programas de transferência monetária figuram como principal política acessada, tem-se uma situação em que a questão da renda justifica-se por si só, sem perspectiva de reversão e sim de reprodução da pobreza. Neste contexto a ausência do Estado frente às necessidades dos camponeses, esta política reforça a autorresponsabilização dos sujeitos e a responsabilização das famílias para com a proteção social.

Assim, com os pressupostos da PNAS/2004, os serviços de proteção social básica visam a potencialização da família como uma unidade referencial, através do fortalecimento de seus vínculos internos, entre os membros, e externos, com a comunidade. A referência familiar reforça o papel da família e das instâncias privadas de sociabilização enquanto responsáveis pela proteção social, recebendo do Estado condições mínimas para favorecer o exercício dessa função:

As situações de risco demandarão intervenção em problemas específicos e/ou abrangentes. Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sócio familiar que visem à reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica, ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia. (PNAS, 2004, p. 38)

Nesse contexto, a matricialidade sócio familiar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência – PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização no âmbito da Política de Assistência Social repousam no pressuposto de que, para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal (PNAS, 2004, p. 44).

A centralidade na família tem destaque na estratégia dos programas de transferência monetária a partir de 1990, sinalizando uma tendência nas políticas sociais brasileiras. Este padrão tem por base o discurso e o investimento na responsabilização da família, da comunidade e das organizações do chamado “terceiro setor” sobre as demandas sociais, privatizando a proteção social e muitas vezes reforçando a filantropia e a caridade. Isto representa um retrocesso em termos da transferência das responsabilidades sobre as demandas sociais da órbita do público para o privado para o privado; da ajuda ao direito.

Ao vincular o acesso a bens e serviços a partir do núcleo familiar, a política de assistência reafirma o papel desse grupo no que se refere a sua funcionalidade junto à reprodução social, considerando o caráter material e subjetivo. A família como estrutura de formação moral e cultural é reforçada no âmbito da estratégia de controle social.

O grupo familiar pode ou não se mostrar capaz de desempenhar as funções básicas. O importante é notar que essa capacidade resulta não de uma forma ideal e sim de sua relação com a sociedade, sua organização interna, seu universo de valores, entre outros fatores, enfim, o estatuto mesmo da família como grupo cidadão. Em consequência, qualquer forma de atenção e/ou de intervenção no grupo familiar precisa levar em conta sua singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições (PNAS, 2004, p. 36).

O principal instrumento utilizado pela política de assistência social junto à família são as chamadas “contrapartidas sociais para o acesso aos benefícios assistenciais”. Trata-se de obrigações, vinculadas à saúde e à educação, às quais estão submetidos para manter o acesso aos programas de transferência monetária. No caso do Programa Bolsa Família, a contrapartida estabelecida é a atualização do cartão de saúde da criança, sua permanência na escola, realização de pré-natal, participação em atividades de educação alimentar e nutricional, participação em programas de educação de jovens e adultos e inclusão em programas de qualificação profissional.

Tal vinculação por um lado tenderia a reduzir o caráter compensatório desse programa, tendo em vista a articulação com políticas que detêm maior capacidade de incidir sobre o quadro de desigualdades sociais. Contudo, tal potencialidade tem sido fragilizada pela precária articulação entre as políticas e pela baixa cobertura e qualidade de parte dos serviços ofertados.

A Portaria 551 do Ministério do Desenvolvimento Social, de 1º de novembro de 2005, estabelece que cabem à gestão das condicionalidades as seguintes ações: acompanhamento periódico das famílias beneficiárias no tocante ao cumprimento das contrapartidas; registro de informações por parte dos municípios, referentes ao descumprimento das mesmas; as medidas adotadas pelas diversas esferas do governo a fim de propiciar as condições para efetivação dos compromissos familiares frente ao Bolsa Família e do mesmo modo evitar que as

famílias permaneçam em situação de inadimplência; por último aplicação gradativa das sanções<sup>47</sup>.

Essas condicionalidades apresentam-se como ações socioeducativas, mas têm um conteúdo coercitivo de controle e sanções. Observa-se, dessa maneira, a ação do Estado estabelecendo contrapartidas e prevendo punições em caso de não cumprimento, enquanto condições de acesso a um benefício que é considerado pela Política de Assistência Social e pela própria regulamentação do programa como um direito. Dessa maneira, o conteúdo que fundamenta o Programa Bolsa Família remonta, ainda que sutilmente, a assistência tradicionalmente desenvolvida, num misto de filantropia e coerção, com forte apelo ideológico.

O esvaziamento do setor público e o conseqüente dismantelamento dos serviços sociais fizeram-se acompanhar por um retrocesso histórico, qual seja, o retorno à família e aos órgãos da sociedade civil sem fins lucrativos, como agentes de bem-estar social. Isto vem implicando a renúncia explícita do Estado em assumir sua responsabilidade na prestação de serviços sociais em bases universais (SOARES, 2002, p. 80).

Enquanto de um lado reforçam-se as responsabilidades da família em suas funções protetivas, as contrapartidas impostas, por outro lado, também requerem algumas ações por parte do Estado que muitas vezes não são cumpridas. O primeiro deles é o acompanhamento das famílias. Em Chapadinha, os CRAS situam-se na área urbana e os profissionais só conseguem fazer o acompanhamento socioeducativo das famílias em suas áreas de referência. Todo o contato com as famílias localizadas na área rural é feito pelos agentes comunitários de saúde, que comunicam às famílias quando precisam entrar em contato com a Secretaria de Assistência Social, geralmente para regularização cadastral.

Outra limitação do Estado frente à questão das condicionalidades é a precariedade das políticas sociais com as quais estas se articulam diretamente: educação e saúde. No que se refere à permanência na escola, observa-se que, além da fragilidade da política de educação, há assentamentos em Chapadinha que não dispõem de transporte escolar para o deslocamento das crianças. À frequência na escola não deveria corresponder apenas a responsabilidade da família em

---

<sup>47</sup> De acordo com o Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, a suspensão do benefício monetário por parte das famílias ocorre em casos de comprovação de trabalho infantil na família, descumprimento das condicionalidades, comprovação de fraudes ou fornecimento deliberado de informações incorretas, desligamento por ato voluntário ou determinação judicial ou alteração no perfil da família.

acompanhar as crianças, mas também a responsabilidade do Estado em garantir as condições mais elementares, como existência da escola, de transporte, alimentação escolar, mas também discutir e promover de forma intersetorial a questão da qualidade do ensino, acompanhamento pedagógico, adequação da proposta pedagógica e garantia da educação do campo.

Quanto às condicionalidades relativas à saúde, registra-se o funcionamento irregular dos postos de saúde em algumas comunidades, sendo comum ausência de médicos e enfermeiros. Neste caso, a contrapartida do Estado também precisaria ser mensurada quando da observação do cumprimento das condicionalidades pela família. É preciso observar que o atendimento à saúde da maioria das comunidades do campo é feita exclusivamente pelos agentes de saúde. Esta prática não está de acordo sequer com os parâmetros do Sistema Único de Saúde e do Programa Saúde da Família, que ainda em sua previsão apresentam limitações.

Observa-se, assim, que o cumprimento do Programa Bolsa Família, que tem sua origem na esfera federal, não vem apresentando articulação efetiva com as políticas com as quais se relaciona mais diretamente, educação e saúde, executadas em parte pelo governo municipal, conforme prevê a premissa da articulação intersetorial:

A Assistência Social, enquanto política pública que compõe o tripé da Seguridade Social, e considerando as características da população atendida por ela, deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais, particularmente, as políticas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego, Habitação, entre outras, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos (PNAS, 2004, p. 45).

Não há compromisso com a oferta de serviços com qualidade e abrangência suficiente, de forma a incorporar os usuários do programa, enquanto portadores de direitos e não só de obrigações. Tal articulação é muito mais formal, para efeito do estabelecimento de deveres, sem efetividade concreta, com vistas à realização de direitos, conforme se manifesta no discurso oficial.

Observando a associação entre pobreza e família, articulada nos programas de transferências monetárias, enquanto tendências atuais de enfrentamento e controle da pobreza, FONTENELE (2007, p. 207) destaca:



A centralidade na família responde a uma estratégia do Estado de intervir no campo privado dos indivíduos, enquanto mecanismo de controle social das relações, das práticas, do tempo, dos valores. Esse controle pode ser entendido a partir da responsabilização da família, sob o que se denomina aqui de pacto pedagógico Família-Estado, através da utilização das condicionalidades, que trazem embutido um conteúdo culpabilizador das famílias e, mais do que isso, a normatização de aspectos da vida familiar, em que o Estado determina de forma coercitiva e punitiva as tarefas da família; negando direitos incondicionais.

Desta maneira, a família é utilizada com instrumento de controle da pobreza. Ela também é alvo de estigmatização, quando se sugere que o cumprimento de sua função protetiva só se efetive mediante a ameaça de penalidades, desconsiderando-se as omissões históricas do Estado para com a proteção social. Desta maneira, a negligência da família explicaria a exploração do trabalho infantil, o analfabetismo, a violência e outras problemáticas, que são expressões da questão social. Assim, a definição da família como público alvo do programa condensa uma intencionalidade coercitiva do Estado, mas também um recurso ideológico, na medida em que o apelo à família é um discurso de fácil aceitação em função do valor moral construído em torno de sua função social.

Através da referência familiar, a estratégia de controle social mediada pela política de assistência social busca não só tornar *aceitável* socialmente a responsabilização da família pela reprodução de seus membros, mas como uma *obrigação*, sujeita a penalidade e estigmatização. Molda-se, dessa forma, uma subjetividade adequada à nova dinâmica de controle social.

Desta maneira, o PBF vem afirmando-se como programa focalista capaz de possibilitar um aumento no nível de consumo dos mais pobres, sem provocar qualquer alteração no nível da desigualdade social brasileira. Os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano<sup>48</sup> indicam uma elevação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal<sup>49</sup> de Chapadinha, de 0,420 em 2000 para 0,604 em 2010<sup>50</sup>, com uma taxa de crescimento de 43,81%. Para efeito deste estudo, destaca-se o componente renda desse indicador, observando-se um crescimento da renda per

---

<sup>48</sup> Estudos produzidos pelo Programa das Nações Unidas para os Países em Desenvolvimento, Fundação João Pinheiro e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

<sup>49</sup> O IDHM brasileiro considera as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras (PNUD, FJP, IPEA, 2013).

<sup>50</sup> Chapadinha ocupa a 4.055ª. posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDHM. Nesse ranking, o maior IDHM é 0,862 (São Caetano do Sul) e o menor é 0,418 (Melgaço).

capita entre os anos de 2000 a 2010, de R\$ 145,19 para R\$ 251,75. Há que se considerar que o aumento de renda pode estar associado não só aos recursos disponibilizados pelo Programa Bolsa Família, mas também por outras políticas e programas, no âmbito da assistência social (Benefício de Prestação Continuada e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e da previdência social (principalmente aposentadoria do trabalhador rural). Outro aspecto que incide sobre o aumento da renda local é a movimentação de recursos provenientes do agronegócio da soja no município.

Mas ao se comparar a renda per capita com um indicador de concentração de renda, o índice Gini<sup>51</sup>, identifica-se uma variação reduzida, de 0,6 em 2000 para 0,59, em 2010. Esta relação pode nos apontar para uma rigidez na estrutura de desigualdade social nesse município, de forma que, mesmo com elevação geral da renda da população local, mantém-se um quadro de diferença entre as maiores e menores rendas.

Ficam, assim, evidentes as debilidades de uma política de enfrentamento à pobreza centrada prioritariamente em medidas assistenciais, naturalmente limitadas, insuficientes e precárias. A política econômica está no caminho inverso do combate à pobreza. Desta forma, tais estratégias têm muito mais sucesso enquanto medidas de controle da pobreza do que mecanismo de combate a sua manifestação.

Destaca-se ainda tendência dos Governos Lula (2003 a 2010), de dar continuidade a contrarreformas iniciadas nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) assim como de promover ações com vistas à amenização da miséria e extrema pobreza sem alterar a concentração da riqueza. Há que se considerar ainda que os programas de transferência de renda ao se constituírem em carro chefe deste governo do ponto de vista das políticas sociais teve forte peso no processo eleitoral de 2006, contribuindo para a reeleição do presidente Lula.

---

<sup>51</sup> É um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar (PNUD, FJP, IPEA, 2013).

### **3 O ENFRENTAMENTO DA POBREZA E A REARTICULAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE DO TRABALHO NO CAMPO**

O sistema de controle do capital é uma estrutura que se impõe sobre todo o metabolismo social, com vistas a dirigir não só as atividades produtivas, mas toda a prática social. Conforme ABREU (2002, p. 36), o controle social constitui-se enquanto sistema articulado, conscientemente coordenado para obter a satisfação de necessidades sociais a partir de certa racionalidade. Sob o comando do capital, o controle social precisa do consentimento das classes em torno de seu projeto, por que não vinculado às reais necessidades e interesses dos sujeitos, mas, fundamentalmente às necessidades do próprio capital.

Embora detenha a hegemonia sobre todo o corpo social, este sistema de controle tem vivido contradições inerentes ao seu próprio funcionamento. Dada à sua incapacidade estrutural de promover uma dinâmica de produção e reprodução social adequada às reais necessidades humanas, o capitalismo tem agudizado seu caráter destrutivo, produzindo crises, recessão e também contestação. Apresenta-se, pois, uma dimensão da crise societária que expressa a limitação do capitalismo enquanto sistema racionalizador da produção e da vida.

Neste cenário de fissuras, as respostas articuladas pelo capital no sentido da manutenção e fortalecimento de sua hegemonia, impõem processos de reestruturação econômica, mas também político e cultural da sociedade capitalista. No âmbito dos mecanismos de controle social por meio das políticas sociais, têm centralidade as estratégias de intervenção sobre a pobreza, por meio da assistência social, mas também da reconfiguração das políticas voltadas ao trabalho.

No que se refere ao trabalho no campo, esta tendência se evidencia pela impressão de um caráter focalizado, recortado e compensatório às políticas agrárias e agrícolas, assim como por meio de estratégias de mobilização e convencimento dos camponeses em torno da autoajuda, da ajuda mútua e do consentimento ao modelo de desenvolvimento hegemônico. Expressam-se dessa forma as transformações nos conteúdos técnicos, mas, sobretudo políticos das ações voltadas ao campesinato. Elas apresentam um deslocamento das pautas apresentadas pelas lutas camponesas de enfrentamento às desigualdades, e aproximam-se do atendimento às necessidades de reestabelecimento do sistema de controle do capital. Assim, o objeto fundamental dessas políticas não é a

estruturação do trabalho camponês, mas o controle do trabalho no campo, por meio do enfrentamento à pobreza rural.

Assim, como no contexto da experiência histórica do nacional-desenvolvimentismo, no projeto contemporâneo de desenvolvimento, o avanço da pobreza figura como ameaça ao capital e à sua governabilidade. Dessa forma, atualizam-se discursos, metodologias e práticas institucionais sob a tônica da modernização e superação do atraso e da pobreza que direcionam a refuncionalização das relações de trabalho no campo. A ofensiva do capital sobre o trabalho dá-se pela desagregação do campesinato, que, por meio de diferentes situações se incorpora à dinâmica capitalista. As políticas públicas voltadas ao trabalho no campo têm desempenhado papel estratégico no favorecimento dessas formas de submissão, seja pela inserção dos camponeses na lógica de mercado pela via das políticas de agricultura familiar, seja pela sua autorresponsabilização no atendimento às necessidades de reprodução social, desonerando o capital dessa demanda.

A sujeição do campesinato ao capital passa, necessariamente, pela sua adesão ao projeto capitalista de desenvolvimento no campo, daí a importância da dimensão ideológica dessas políticas. Elas incidem sobre a subjetividade camponesa, de natureza não capitalista, impondo a sua descaracterização e atrelamento às relações de produção dominadas pelo capital. Contudo, essas metamorfoses não são estimuladas por meio de um conjunto de políticas amplas e articuladas, mas de ações pontuais e focadas nos segmentos considerados viáveis do ponto de vista do mercado. O investimento do Estado nessas políticas é mínimo, já que parte da estratégia inclui a mobilização dos próprios camponeses, de forma coletiva e individual, tendo em vista o chamado enfrentamento à pobreza.

Assim, a reforma do Estado sustenta uma intervenção limitada junto a esse segmento produtivo, no contexto da redefinição das relações entre o público e o privado. Isto se expressa nas mudanças no financiamento das políticas agrícolas voltadas, com a eliminação dos subsídios públicos na política de crédito e financiamentos agrícolas, bem como o desmonte de certas instituições estatais de pesquisa e assistência técnica (LUSTOSA, p. 136).

Mas a retração da esfera estatal não ocorre de maneira generalizada no campo. Para os setores da agricultura dominados pelo grande capital, a intervenção do Estado continua sendo decisiva e passa a concentrar-se no setor de

desenvolvimento de tecnologia, no incremento dos meios de produção viabilizadores do crescimento do agronegócio. A mediação do Estado nessas relações é feita através do arsenal burocrático institucional disponibilizando, particularmente a EMBRAPA, como instituição de fomento à pesquisa. Este órgão tem avançado no desenvolvimento de pesquisas de alta tecnologia, com o incremento de estudos focados em produtos monocultores de exportação, em função dos interesses do mercado.

As reorientações na intervenção estatal no campo têm forte sustentação ideológica em teses que defendem o “fim do campesinato”, a “desnecessidade da reforma agrária” e a existência de um “novo espaço rural brasileiro”. Dado o caráter ideológico, tais teses ocultam processos concretos, em face da defesa da inevitabilidade do atual modelo de desenvolvimento capitalista no campo. E disseminam a compreensão de que a agricultura teria alcançado sua transformação produtiva definitiva com a agroindustrialização. Enquanto suporte para a intervenção, esta ideologia defende que, para os segmentos sociais que não foram incorporados a essa dinâmica, resta a alternativa de integração dos setores “promissores”, através da agricultura familiar; e aos demais as políticas compensatórias.

A criação de um consenso em torno desse projeto de submissão do campesinato tem sido alicerçada em estratégias de mobilização social e política dos próprios camponeses em torno da construção de uma suposta via de desenvolvimento capaz de conviver com o modelo hegemônico, desconsiderando tensões, conflitos e oposições entre diferentes projetos no campo. No mapeamento das políticas públicas voltadas para o campo em Chapadinha, identificou-se a estratégia de desenvolvimento local, articulada por meio do Programa Territórios da Cidadania, enquanto modalidade de intervenção estatal com foco no enfrentamento à pobreza, com forte potencial ideológico na direção da construção desse convencimento.

### 3.1 A reconfiguração das relações sociais e as novas formas de submissão do campesinato ao capital

Tem hegemonia no Brasil um modelo de desenvolvimento alicerçado numa agricultura de monocultura, moderna e de exportação, mas que não prescinde de outro segmento agrícola que, por sua vez, é marcado pela precariedade estrutural e pela articulação interna de tipo não capitalista. Esta dualidade caracteriza uma dinâmica de expansão contraditória do capitalismo no campo brasileiro, que estabelece relações capitalistas, mas que mantém certos traços de heterogeneidade, porém submetendo-as aos interesses de acumulação.

O Brasil foi um dos poucos países que vivenciou um processo de crescimento e desenvolvimento econômico sem promover alterações substantivas na questão da propriedade da terra, a partir de um projeto de modernização das elites conservadoras nacionais, articuladas e submetidas ao capital internacional, Da colonização portuguesa<sup>52</sup>, à Lei de Terras<sup>53</sup>, passando pelo processo de industrialização<sup>54</sup>, a questão agrária manteve as principais estruturas geradoras de desigualdades.

Desde o processo de formação do Brasil, quando o conjunto da economia nacional esteve submetido aos interesses de acumulação primitiva do capital europeu, tal tendência já se manifesta. Como a mobilização das forças produtivas nacionais para atender exclusivamente à demanda de exportação, a questão do abastecimento interno fora secundarizada em função das necessidades do capital.

O caráter geral da colonização brasileira é o de uma colônia destinada a fornecer ao comércio europeu alguns gêneros tropicais de grande expressão econômica. É para isto que se constitui. A nossa economia subordinar-se-á, por isso, inteiramente a tal fim, isto é, se organizará e funcionará para produzir e exportar aqueles gêneros. Tudo mais que nela existe, e que, aliás, será sempre de pequena monta, é subsidiário e destinado unicamente a amparar e tornar possível a realização daquele objetivo essencial (PRADO JÚNIOR, 2006, p. 41).

---

<sup>52</sup> A condição de colonização moderna estabeleceu determinado padrão de ocupação da terra e de produção agrícola, em função da divisão internacional do trabalho, na qual cabia às colônias a produção de determinados gêneros, com vistas à acumulação mercantil nas metrópoles. O latifúndio, a monocultura e a escravidão são marcas desse processo de formação, com tendências de continuidade ao longo da história nacional.

<sup>53</sup> Lei promulgada em 1850 com o objetivo de disciplinar o uso da terra no país, através de um sistema de propriedade privada da terra.

<sup>54</sup> Processo que se inicia em 1930, estende-se por todo o século XX e encontra-se ainda em curso, apesar dos redimensionamentos internos ao modelo adotado.

Observa-se, desta forma, que o sentido da colonização brasileira, voltado para fora, sujeita aos interesses capitalistas internacionais, determina toda a organização da produção nacional. Diante desses interesses dominantes, o abastecimento de alimentos constituía um problema para a reprodução da sociedade colonial. A coroa portuguesa chegou a obrigar os engenhos a plantarem cultivos alimentares, mas tal determinação não fora acatada pelos senhores.

Assim, a exploração de cultivos era uma atividade produtiva desenvolvida de forma secundária, em face da prioridade dada à produção colonial de exportação, em pequenas áreas no interior da própria unidade produtiva em vista do autoabastecimento. Já o abastecimento dos povoados de feições urbanas era feito através da produção localizada por segmentos que estavam à margem dos engenhos, que compunham um mosaico de formas familiares de produção agrícola. Em função do caráter subalterno dessa produção, os agricultores precisavam sujeitar-se ao pagamento a quem detinha o domínio sobre a terra, seja em dinheiro ou, na maioria dos casos, entregando parte da produção. Ainda assim, estas terras destinadas ao cultivo de alimentos durante a fase colonial, constituíam-se em áreas esgotadas, deixadas pela grande agricultura, ou em áreas mais remotas.

Estes segmentos que se dedicam parcial ou totalmente ao abastecimento interno constituem a base social que tem atendido historicamente à tarefa de produção de alimentos. Trata-se de sujeitos sociais do campo brasileiro que, em oposição às classes dominantes rurais, organizam formas de vida e trabalho, tendo na unidade familiar um núcleo articulador. Estes segmentos constituem tradicionalmente os camponeses, cuja forma de produção distancia-se dos padrões capitalistas, mas que, ao longo da história têm passado por processos de diferenciação interna, marcada por maior ou menor grau de incorporação à dinâmica capitalista, mas que ainda assim, mantém a organização familiar da produção.

As “brechas camponesas” do período colonial constituem os primeiros elementos do campesinato brasileiro, ainda no período colonial, entre situações pontuais que escapavam ao sistema de trabalho do plantation, destacando-se indígenas que se dedicavam à agricultura, negros escravizados que, apesar do trabalho na monocultura, puderam desenvolver pequenas roças e as populações mestiças livres (ALTAFIN, 2006, p. 6). Com o fim do regime colonial e com o processo de dinamização do capitalismo nacional, estes segmentos camponeses, ainda que não incorporados diretamente pelo desenvolvimento industrial,

desempenharam funcionalidades a este modelo, no âmbito da produção de alimentos.

No contexto do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, os camponeses foram submetidos a condições de intensa exploração, que favoreceram a viabilização do projeto de industrialização nacional.

A manutenção, ampliação e combinação do padrão “primitivo” com novas relações de produção no setor agropecuário, têm, do ponto de vista das repercussões sobre os setores urbanos, provavelmente maior importância. Elas permitiram um extraordinário crescimento industrial e dos serviços, para o qual contribuíram de duas formas: em primeiro lugar, fornecendo os maciços contingentes populacionais que iriam formar o “exército de reserva” das cidades, permitindo uma redefinição das relações capital-trabalho, que ampliou as possibilidades de acumulação, na forma já descrita. Em segundo lugar, fornecendo os excedentes alimentícios cujo preço era determinado pelo custo da reprodução da força de trabalho rural, combinaram esse elemento com o próprio volume da oferta de força de trabalho urbana, para rebaixar o preço desta (OLIVEIRA, 2003. p. 46).

A sobrevivência da agricultura camponesa nesse contexto dá-se pela manutenção de baixíssimos padrões de custo da reprodução da força de trabalho, ou seja, pelo empobrecimento dos camponeses. Tais condições mostram-se inferiores até mesmo à dos trabalhadores assalariados da indústria que, mesmo com salários deprimidos, eram superiores aos ganhos do campo (OLIVEIRA, 2003). Enquanto isso, a agricultura capitalista, que no projeto de industrialização era responsável pelas entradas de divisas destinadas ao suprimento das necessidades de bens de capital e intermediários de produção externa, contou com o apoio estatal com vistas ao aumento de produtividade.

A agricultura camponesa continua sendo a principal responsável pela produção de alimentos que abastecem o mercado nacional, respondendo pelo percentual de por 70% dela, conforme o IBGE (2016). A produção de commodities do agronegócio, por sua vez, submete-se às necessidades de geração de lucro às grandes corporações do setor mundial de alimentos e energia, e não às reais necessidades alimentares da população. Tais contradições expressaram-se através da crise de alimentos no ano de 2008, com a elevação no preço de itens básicos, relacionados, sobretudo com a expansão da área plantada de cana-de-açúcar, em detrimento das culturas tradicionais. Observa-se, assim, que a priorização desse modelo pelo Estado brasileiro coloca em risco a soberania alimentar nacional.



No bojo desse processo contemporâneo de expansão do capitalismo no campo brasileiro tem-se uma dinâmica de transformação nessas relações de trabalho tradicionalmente constituídas, nas quais predominam o campesinato. Assim, a reprodução do capital via desenvolvimento agrícola passa pela submissão do campesinato a seus interesses, promovendo múltiplas formas de manifestações dessa relação, que vão da diferenciação interna dessa classe e até situações de transformação de camponeses em proletários no contexto das relações capitalistas que atravessam o campo e a cidade.

O campesinato é aqui compreendido enquanto uma classe social, que desenvolve uma forma particular de organização da produção em torno das quais se articulam padrões de relações sociais distintos (MARQUES, p. 3). O camponês tem na terra seu principal meio de produção, e está vinculado a ela através de suas relações sociais, de valores e visões de mundo, conflitantes com o padrão dominante na sociedade capitalista.

CARDOSO (1987, p. 56) destaca quatro características básicas do conceito de camponês:

- a) Acesso estável a terra, seja em forma de propriedade, seja mediante algum tipo de usufruto;
- b) Trabalho predominantemente familiar, o que não exclui o uso de força de trabalho externa, de forma adicional;
- c) Autossustentabilidade combinada a uma vinculação ao mercado, eventual ou permanente;
- d) Certo grau de autonomia na gestão das atividades agrícolas, ou seja, nas decisões sobre o que e quando plantar, como dispor dos excedentes, entre outros.

Portanto, a produção camponesa é aquela em que a família ao mesmo tempo detém a posse dos meios de produção e realiza o trabalho na unidade produtiva, podendo produzir tanto para sua subsistência como para o mercado. A especificidade do sistema de produção camponesa que combina propriedade ou posse dos meios de produção e a realização do trabalho estão na base da racionalidade da produção camponesa, eixo central da teoria de CHAYANOV (1974). Para ele, diferentemente da empresa capitalista, que tem por base a extração do trabalho assalariado e por prioridade a maximização do lucro, a produção familiar é orientada para a satisfação das necessidades de reprodução da família.

A organização da produção camponesa é caracterizada pelo uso do trabalho de base familiar e pela produção voltada a valores de uso, aliada a mecanismos distintos de acesso a terra. Tais condições configuram uma diversidade do campesinato ao longo do território nacional, como o posseiro, o parceiro, o foreiro, o arrendatário, o pequeno proprietário etc. No entanto, suas particularidades tendem a sofrer certos processos de diferenciação em função da multiplicidade de formas de subordinação ao capital.

O campesinato tem origem nas sociedades tradicionais, mas reproduz-se nas sociedades modernas. No Brasil, ele é criado no contexto do capitalismo periférico e à margem do latifúndio. Entre as suas particularidades estão a mobilidade espacial associada ao precário sistema de posse das terras, determinando uma forte instabilidade, em que a busca de novas terras está no centro das estratégias de reprodução social.

Evidentemente, é preciso considerar, antes de tudo, que o “modelo original” do campesinato brasileiro reflete as particularidades dos processos sociais mais gerais, da própria história da agricultura brasileira, especialmente: o seu quadro colonial, que se perpetuou, como uma herança, após a independência nacional; a dominação econômica, social e política da grande propriedade; a marca da escravidão, e a existência de uma enorme fronteira de terras livres ou passíveis de serem ocupadas pela simples ocupação e posse. (WANDERLEY, 1996, p. 19).

Em função do modelo de propriedade da terra e do desenvolvimento agrícola, e da precariedade relegadas aos camponeses, estes acabam por ter na condição de pobreza uma marca histórica, associada ao isolamento e à produção centrada na subsistência mínima. Conforme resgatam COSTA e CARVALHO (2012), na mediação do campesinato com a chamada sociedade envolvente, a sociedade capitalista, destaca-se o papel dos comerciantes locais e proprietários de terras, os quais estabelecem relações clientes-patrão, mantendo os camponeses em graus elevados de subordinação. Com o aprofundamento das relações capitalistas no campo essas relações tradicionais passam em algumas situações a combinar-se e, em outras serem metamorfoseadas pela exploração do agronegócio, que envolve o empresário da fazenda, da venda de insumos, o gerente, enfim, capitalistas que representam a complexificação das relações sociais e a modernização do latifúndio.

Assim, no contexto da transformação das relações sociais que redefinem e diversificam os processos de submissão do campesinato ao capital, observam-se

diferentes tendências: da transformação de camponeses em trabalhadores assalariados pelo capital; de diferenciações internas no campesinato com variados graus de manutenção de sua identidade de classe. Diferente do paradigma teórico que acredita na perspectiva de extinção do campesinato enquanto classe com a generalização das relações capitalistas, acredita-se em sua continuidade histórica. Isto por que, o próprio processo de transformação capitalista do campo é desigual e contraditório, gerando em diferentes espaços e tempos, processos de diferenciação e destruição do campesinato, mas também condições para sua reprodução (OLIVEIRA, 2003). Mas, sobretudo, pela resistência camponesa, cuja história é marcada pela luta pela sobrevivência física e sócio-política.

As diferentes crenças sobre o destino do campesinato sustentam diferentes posições em torno das políticas públicas para o campo brasileiro. Os que apostam na transformação definitiva dos camponeses em proletários do campo e da cidade justificam a priorização do fundo público às políticas de desenvolvimento do agronegócio. Aqueles que defendem a diferenciação interna do campesinato altamente subordinada ao capital apontam políticas públicas voltadas à “modernização” da produção camponesa, por meio de um pacote tecnológico e ideológico, que os submete ao mercado e à dinâmica do agronegócio, como produtor e consumidor. Já a tendência de resistência, identifica as políticas públicas enquanto possibilidades de suporte na viabilização da reprodução desta classe, por meio do reconhecimento e atendimento a suas múltiplas necessidades. A reforma agrária tem nessa concepção, centralidade enquanto estratégia estruturadora destas condições de produção e de vida.

### **3.2 O papel das políticas de agricultura familiar junto às metamorfoses do campesinato**

Em que pese o caráter histórico do campesinato e a sua tendência de reprodução, o atual sistema de expansão do capital e de seu controle sobre a sociedade tem articulado um conjunto de políticas públicas que incidem sobre a metamorfose do campesinato. A defesa de sua transformação em “empreendedores do campo” está referenciada em uma ideologia que identifica o camponês como

atrasado e o agricultor familiar como moderno. Tal análise reducionista restringe-se meramente à superação daquilo que considera como atrasado, porém desprovido de historicidade.

Na última década do século XX, o conceito de agricultura familiar é proposto por alguns autores como substituto para o de camponês enquanto conceito-síntese e aceito sem maiores reflexões por muitos, seja na academia, na burocracia do Estado, ou também entre os próprios agricultores, seus sindicatos e movimentos sociais. Essa substituição se dá com base na adoção de uma abordagem evolucionista sobre o desenvolvimento da história e contribui para o empobrecimento do debate político em torno da questão agrária. O emprego do conceito de agricultura familiar passa pela afirmação de sua diferença em relação ao de camponês, que não mais se aplicaria às novas realidades criadas a partir do desenvolvimento do capitalismo na agricultura (MARQUES, 2007, p. 5).

Alguns intelectuais têm aderido à defesa da agricultura familiar, consciente do projeto político que lhe é subjacente. Outros segmentos da academia e das lutas sociais, no entanto, têm utilizado a agricultura familiar sem maiores problematizações, até mesmo como sinônimo de agricultura camponesa. Não se trata apenas de uma questão semântica, já que em torno da agricultura familiar está articulada uma estratégia de subordinação dos camponeses ao capital, que supõe a inevitabilidade e a universalidade do atual modelo de desenvolvimento agrícola hegemônico no campo brasileiro.

Abramovay é um dos intelectuais que se destacam na articulação desse debate em defesa da agricultura familiar como unidade de análise e intervenção. Como sugere o próprio título de seu livro, ABRAMOVAY (2007) defende a construção de um “novo paradigma de análise da questão agrária”, que tenha a agricultura familiar como referência. No processo “evolutivo” de diferenciação apresentado por esse intelectual, aquilo que particularizava os camponeses enquanto modo de vida e de organização da produção se desfaz com a agroindustrialização. Em seu lugar articula-se um tipo de produção familiar completamente integrada ao mercado, com perfil técnico, tecnológico e organizacional de inspiração empresarial e sem conflitos com o desenvolvimento capitalista.

Nessa direção, a agricultura brasileira enfim superaria suas marcas tradicionais e se aproximaria das experiências de alguns países de capitalismo central:

Nestes países, a política agrícola teve a capacidade de moldar estruturas sociais de produção agrícola. O Estado contemporâneo responde pela reprodução social da agricultura familiar, mas que por qualquer outro segmento produtivo. A intervenção do Estado envolve a garantia de preços, controle da oferta e estocagem. O Estado interfere diretamente na organização dos mercados, no patamar tecnológico em que os produtores operam e também na alteração da estrutura fundiária, são as chamadas políticas de estrutura (ABRAMOVAY, 2007, p. 191).

Defende-se, assim, uma convivência entre a agricultura familiar e a agricultura patronal, desde que garantida a produtividade dessas duas modalidades, sob as determinações do capital. Desconsideram-se nessa abordagem as contradições do capitalismo no campo, tratando essa transformação como um processo linear e isento de conflitos. Ocorre que não são leis de evolução que definem tais transformações, e sim os poderosos interesses capitalistas. As condições de produtividade da agricultura camponesa, que resistia apesar das precárias condições estruturais, mostraram-se um atrativo para o capitalismo industrial atuante no campo brasileiro, expandindo e intensificando o domínio do capital.

Alcançada a modernização e dependência tecnológica crescente dos grandes empreendimentos, as empresas agroindustriais passam a interessar-se também pela agricultura camponesa. A estratégia para sua incorporação pela agroindústria buscou a absorção de seus produtos tecnológicos pelos segmentos camponeses, com maquinário e insumos. Via também integrá-lo enquanto produtor de matérias-primas, num processo de terceirização, que tem por objetivo potencializar a obtenção de lucros pelo capital através da extração de mais-valia.

A modernização agrícola direcionada a esse setor impõe profundas transformações qualitativas e quantitativas em suas características produtivas. A penetração mais intensa do capitalismo na agricultura impõe seu ritmo produtivo, alterando a forma de produção e conduzindo-a a uma agricultura extremamente capitalizada. Tem-se uma reestruturação da propriedade produtiva de base familiar, de base tecnológica e organizacional, que acirra as contradições entre capital e trabalho, com o aprofundamento do controle do primeiro sobre o segundo.

Além da alteração da base tecnológica, importantes aspectos internos são impactados com essas transformações. Destaca-se, neste sentido, a redefinição do objetivo da produção em torno de valores de troca e não mais de produtos com valores de uso, com a submissão definitiva ao mercado. Esses componentes estão

assentados em uma forte base ideológica, que define uma das principais mudanças exigidas. Trata-se da transformação da identidade política camponesa, como uma importante estratégia de controle e submissão do trabalho no campo.

Esse processo de transformação do sujeito camponês em sujeito agricultor familiar sugere também uma mudança ideológica. O camponês metamorfoseado em agricultor familiar perde a sua história de resistência, fruto da sua pertinácia, e se torna um sujeito conformado com o processo de diferenciação que passa a ser um processo natural do capitalismo (FERNANDES, 2007, p. 18).

As perspectivas do moderno agricultor familiar encontram-se então submetidas às condições determinadas pelo capital. Sua viabilidade econômica, sua condição de sobrevivência no competitivo mercado capitalista, depende da submissão incondicional às regras do jogo impostas pelo capital. O camponês é então obrigado a realizar modificações importantes em sua forma de produzir. Esta investida tem forte base ideológica, pois busca construir uma nova subjetividade que favoreça o controle do capital sobre o trabalho no campo:

À medida que o modelo se expande começa a revelar verdades e condições não esclarecidas anteriormente. Outras faces, outras decorrências, outros envolvimento passam a exigir do agricultor um novo ritmo no executar das atividades diárias. Feriados e domingos antes religiosamente guardados e respeitados, tornam-se agora um dia comum de atividade. O trato, tanto do frango quanto do suíno, são tarefas diárias. Uma nova postura, um novo posicionamento, se faz necessário, um novo trabalhador, um novo ser humano precisa ser construído. Novas normas de conduta, novos conceitos são incorporados enquanto outros perdem sentido, são postos em dúvida e perturbam o modo de vida tradicional. Mudanças profundas ocorrem nas relações familiares e sociais. Profundas também são as mudanças nos costumes, na saúde física e mental. Há novos carecimentos e novos envolvimento (STRIEDER, 2000, p. 148).

Tais imposições expressam a estratégia do capital, de controle e adequação do trabalho, à semelhança do processo engendrado contra os trabalhadores urbanos, com vistas à construção de um perfil humano, técnica e culturalmente adequado às necessidades de desenvolvimento do capital. Trata-se de um trabalhador forjado, sob a disciplina do trabalho e da ideologia, neste caso da modernidade da agricultura familiar, para garantir altos índices de produtividade a serem incorporados pelo capital, através da extração de mais-valia, sem maiores resistências.

Este sistema de integração implica na instalação de um novo paradigma produtivo, sob o qual são articuladas modificações que impactam não só a materialidade, pois têm profundas repercussões sobre a subjetividade do trabalhador. Tais alterações, que garantem um aumento de produtividade, não se traduzem necessariamente em benefícios e aumento da renda do produtor familiar, já que, pelo mecanismo do mercado, o capital tende a apropriar-se desses ganhos:

Todas essas inovações não se fazem acompanhar necessariamente de melhorias econômicas e sociais para o produtor integrado. Na prática, o que ocorre é um crescimento desigual entre os preços dos insumos industriais e a tendência ao decréscimo do preço real dos produtos agrícolas em geral. Em consequência, vemos caracterizada uma concreta e gradativa minimização da renda agrícola para o pequeno agricultor (STRIEDER, 2000, p. 152).

A política agrícola, a partir da década de 1990, passa a dar ênfase ao processo de “modernização” do tradicional campesinato, “transformando” os segmentos mais dinâmicos economicamente em “empresários familiares”. Para dar suporte a esse processo, foi realizada uma reorganização institucional, que expressa a segmentação da política agrária e agrícola. Na nova divisão político-institucional, são criados dois Ministérios, o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento<sup>55</sup>, voltado ao agronegócio, e o do Desenvolvimento Agrário<sup>56</sup>, destinado à chamada agricultura familiar. Tal abordagem dualista da agricultura, do ponto de vista institucional e político, foi herdada do governo Fernando Henrique Cardoso e mantido durante os dois Governos Lula. Esta decisão reafirma a existência de dois projetos agrícolas no campo brasileiro e a hierarquização entre eles.

---

<sup>55</sup> Sua origem remonta ao período colonial (1860), durante o 2º Império. Originalmente denominada Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. É retomado após 32 anos como Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Em 1990 a Lei nº. 8.028 estabelece entre as atribuições desse Ministério a execução da Política de Reforma Agrária. Em 1999 passa a responder por políticas do setor agroindustrial, passando a denominar-se Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Em 2003, os temas relacionados à pesca são novamente excluídos das atribuições da pasta e direcionados à Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República. Em 2005 o Ministério passou a responder também pelas negociações agrícolas internacionais.

<sup>56</sup> Criado em 25 de novembro de 1999 pela medida provisória nº. 1.911. Tem por competências a reforma agrária e reordenamento agrário, regularização fundiária na Amazônia Legal, promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e das regiões rurais e a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

No período correspondente aos dois governos Lula, o PRONAF<sup>57</sup> foi a principal política voltada à agricultura camponesa, através da garantia de crédito. Este programa foi criado no ano de 1995, no âmbito do atendimento a demanda das lutas camponesas por condições de maior igualdade no acesso a políticas públicas, sobretudo, de fortalecimento produtivo, considerando inclusive que este segmento agrícola, não tinha até então acesso ao sistema tradicional de crédito agrícola. Entre os anos de 2003 e 2007 o programa foi ampliado, aumentou o volume de recursos disponibilizados e diversificou as linhas de crédito. Contudo, influenciado pelo processo de reorientação das políticas públicas para o campo, colocou-se gradativamente como estratégia de modernização e submissão do campesinato ao mercado capitalista.

Sua atuação deslocou-se da disponibilização de uma rede de serviços para o desenvolvimento da agricultura tradicional à inserção dos agricultores aos mecanismos de mercado (COSTA e SIMIONATTO, 2013). Tal reorientação, em lugar de fortalecer a agricultura camponesa, tem contribuído para sua integração subordinada ao capital. Assim, essa política faz um recorte nos segmentos considerados “viáveis”, assim como direcionada a produção para o atendimento às demandas do capital:

No leque do universo considerado como sendo o de agricultores familiares o grupo mais economicamente integrado tem recebido as benesses desta integração e conseguiu fazer parte do processo de modernização conservadora. Podemos verificar a alta participação das liberações para fumo e soja sobre o total financiado, lembrando que estes produtos têm ligação direta com a produção agroindustrial e de exportação. Paralelamente, verificamos a baixíssima participação de liberações para a produção de arroz, feijão e outros produtos dirigidos ao mercado interno. Haveria também domínio quase que total dos recursos na região Sul nos primeiros anos de implantação do PRONAF que estaria sendo contrabalançado nos anos posteriores (PETRELLI, 2004, p. 7).

Trata-se, então, de uma política voltada à agricultura tradicional, mas que desempenha papel estratégico para o desenvolvimento do capital no campo, preparando os camponeses para atender a essas necessidades. Esta política

---

<sup>57</sup> Criado em 1995, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas. Disponível em [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br). Acesso em 19.out.2016.



direciona até mesmo o que deve ser produzido, muitas vezes deslocando os cultivos tradicionais do campo brasileiro.

Neste dinâmica a política fundiária também tem sido redimensionada com base na atual estratégia de intervenção sobre o trabalho no campo. A regulação do Estado sobre a propriedade da terra tem funcionado historicamente como mecanismos de controle do trabalho. Trata-se da proteção à propriedade privada, particularmente a propriedade burguesa, que é papel fundamental do Estado na sociedade capitalista. Iniciado com a Lei de Terras de 1850, esse controle restringiu o acesso a terra àqueles que pudessem pagar por ela, introduzindo aí o mecanismo de mercado. A partir de então o aparato estatal voltado à regulação da propriedade da terra modernizou-se, incorporando mudanças na legislação e nas políticas, mas mantendo o caráter concentrador e controlador.

A reforma agrária constitui-se em um conjunto de medidas acionadas tendo em vista a democratização da terra e a eliminação da grande propriedade em um dado território, por meio da obtenção de terras pelo Estado, principalmente por meio da desapropriação, e sua redistribuição. Com o capitalismo industrial, vários países implementaram programas de reforma agrária, tendo em vista a dinamização do mercado interno em face dos crescentes processos de concentração fundiária. Em algumas nações, a reforma agrária esteve inserida em processos políticos reformistas com grande participação popular e até revolucionários, destacando a função política e social da terra.

STÉDILE (2012, p. 658-662) assim classifica os processos desenvolvidos:

a) Reforma Agrária Clássica, que realizou massivas distribuições de terras durante o processo de industrialização nos países da Europa Ocidental de meados do século XIX ao pós-Segunda Guerra Mundial; b) Reforma Agrária Anticolonial, durante os processos de independência de colônias da América Latina; c) Reforma Agrária Radical, caracterizada pela tentativa de erradicação do latifúndio e pela distribuição das terras pelos próprios camponeses (Revolução Mexicana e Revolução Popular na Bolívia); d) Reforma Agrária Popular, com massiva distribuição de terras em contextos de mudanças de poder, a partir de alianças entre governos populares nacionalistas e camponeses (Revolução Chinesa e experiência egípcia, em 1950); e) Reforma Agrária Parcial, realizadas a partir da influência das nações imperialistas frente a ascensão de processos revolucionários no Pós-Segunda Guerra Mundial, como forma de conter a radicalização (experiências no Chile, Equador, Peru e Honduras); f) Reforma Agrária de Liberação Nacional, nos países africanos a partir de 1960, durante os processos de luta pela independência e descolonização; e g) Reforma Agrária Socialista, realizadas no contexto de processos revolucionários, com a predominância da forma de propriedade social, com a produção planejada pelo Estado, de acordo com as necessidades sociais.

Diferente de vários países periféricos que vivenciaram experiências mais ou menos progressistas, no Brasil nunca houve reforma agrária. Durante o Governo João Goulart (1961-1964), houve uma tentativa de reforma agrária clássica, no contexto de uma proposta para a América Latina, formulada pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL). Mas esta proposta foi inviabilizada pelo golpe civil-militar que se deu logo após sua apresentação ao Congresso Nacional, seguindo-se um período de intensos conflitos no campo, em que as únicas medidas fundiárias adotadas foram um processo de colonização na fronteira agrícola da Amazônia Legal.

Desde então não houve acúmulo de forças políticas suficientes para a implantação de programas de Reforma Agrária no país. Assim, as principais medidas de reordenamento fundiárias utilizadas contemporaneamente pelo Estado brasileiro são as Políticas de Assentamentos Rurais, as quais promovem uma limitada distribuição de terras entre camponeses, sem incidir sobre a estrutura da propriedade da terra. Tratam-se, assim, de políticas parciais, voltadas, sobretudo, a enfrentar problemas sociais localizados ou responder a situações de conflito fundiário, em que os camponeses mobilizam-se e pressionam politicamente o Estado (STÉDILE, 2012, p. 663).

Antes de 1964 a reforma agrária era entendida como um dos pilares do projeto de desenvolvimento nacional e a distribuição de terras era um pré-requisito necessário ao desenvolvimento do país. Mas, durante a ditadura militar deu-se uma série de medidas pautadas na lógica de que o desenvolvimento capitalista pode prescindir da transformação da estrutura fundiária concentradora. Por isso, muitos intelectuais defendem que a função histórica da reforma agrária já foi cumprida no Brasil, ignorando as lutas sociais no campo que defendem sua necessidade e sua urgência.

O mecanismo de controle do capital através do acesso a terra tem sido tensionado pelas lutas sociais desenvolvidas em torno da reforma agrária. As conquistas, mesmo parciais, foram mínimas. As lutas sociais conseguiram influenciar a elaboração das principais medidas de reforma agrária, previstas no Estatuto da Terra, do início do governo militar (1964), I PNRA, durante a Nova República (1985-1989) e no II PNRA, durante o governo Lula (2003). Mas a execução dessas

medidas tem sido paralisada pela classe dos grandes proprietários, que têm influência decisiva sobre o Estado.

As tendências delineadas na formulação II Plano Nacional de Reforma Agrária foi a do aprofundamento do papel do mercado nas políticas públicas de acesso a terra. Isto se expressa principalmente por duas vias: 1 – pela incorporação da obrigação de pagamento pela terra, “em geral, a partir do terceiro ano da sua entrada no assentamento” (II PNRA, 2003, p. 23), instituindo o pagamento em uma política que deveria priorizar a garantia da função social da terra; e 2 – pela criação do Programa de Crédito Fundiário para a aquisição de terras. Esse programa foi subdividindo-se em três linhas<sup>58</sup>, sendo uma delas o de combate à pobreza rural, voltada principalmente ao público do semiárido nordestino.

Observa-se que o Governo Lula deu continuidade e aprofundou uma dinâmica de intervenção do Estado com acentuado perfil mercantil de acesso a terra. No Governo Fernando Henrique Cardoso essa intervenção foi articulada através dos seguintes programas: Cédula da Terra e Reforma Agrária pelo Correio, Crédito Fundiário e ainda os leilões de terras, sofrendo críticas de setores de esquerda. No governo Lula, como visto, o Programa Crédito Fundiário foi mantido e ampliado, com a extinção dos demais.

No âmbito das determinações das agências internacionais sobre o Brasil, com destaque ao Banco Mundial, impôs-se a adoção pelo Estado brasileiro, entre o conjunto de políticas de ajuste estrutural, uma reorientação sobre a regulação da propriedade da terra. Em seu centro está a incorporação do mercado de terras no âmbito das políticas agrárias. Tem-se então uma desregulamentação do Estado enquanto instância que tradicionalmente exerce a regulação das políticas agrárias (entre os anos de 1950-1980) destinadas à agricultura camponesa, particularmente nos processos de compra e venda das terras. Ocorre, assim, uma alteração nos papéis assumidos pelo Estado e pelo mercado.

A centralidade do mercado no processo de ordenamento fundiário não implica em uma mera troca de papéis. Ela tem efeitos políticos, como desvirtuação e a despolitização da ação do Estado sobre a estrutura fundiária. A entrada em cena do mercado implica na alteração de todo o fundamento dessa política, já que o mercado é movido pela necessidade de lucro; não opera pela lógica dos direitos e

---

<sup>58</sup> Nossa Primeira Terra, voltado para jovens de 18 a 24 anos; e o Consolidação da Agricultura Familiar

nem das necessidades sociais. Nesta política fundiária, a aquisição de terras mediante o mecanismo de mercado, ainda que contando com certa mediação do Estado, descaracteriza seu conteúdo político. Não há conflito pela propriedade da terra e sim uma relação de compra e venda.

Neste sentido, cabe ainda ao Estado uma intervenção fundiária de caráter assistencial, como mecanismo de enfrentamento a situações de pobreza no campo. Trata-se, então da articulação entre um padrão filantrópico de reforma agrária (LUSTOSA, 2005) e um padrão mercantil. A limitada mediação do Estado nessa política dá-se através da organização do processo, onde principalmente atua no âmbito do financiamento, fazendo o pagamento ao proprietário, que será cobrado dos “compradores assentados”. Cabe ao Estado, após a quitação do imóvel rural, a emissão do título de propriedade aos “pagadores assentados”.

O município de Chapadinha é expressão dessa reorientação da política fundiária em direção da maior participação do mercado. Dados da FASE (2008) identificam a existência de 17 projetos de assentamento naquele município, sendo que sete são originários de processos de desapropriação e regularização fundiária realizados pelo INCRA e 10 relacionados ao Programa Crédito Fundiário. Esta realidade é recorrente em toda a região do Leste maranhense:

No que tange a ações de reforma agrária, a leitura dos dados disponíveis nos permite dizer que o desempenho do INCRA e do ITERMA na região é bastante tímido. O levantamento dos dados sobre os números da reforma agrária na região mostra de forma inequívoca essa fraca atuação: o número de projetos de assentamento criados é diminuto; o total de famílias assentadas representa menos de 1,2% do conjunto estadual e a área desapropriada, menos de 0,9% das áreas desapropriadas para fins de reforma agrária no Maranhão (FASE, 2008, p. 96).

No que se refere a sua implementação, o II PNRA definiu metas quantitativas para o período entre 2003-2006: META 1 – 400.000 novas famílias assentadas; META 2 – 500.000 famílias com posses regularizadas; META 3 – 150.000 famílias beneficiadas pelo Crédito Fundiário [...]; META 6 – Implementar 13 cadastramentos georreferenciados do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais” (II PNRA, 2003, p. 38). No final do primeiro mandato do presidente Lula foram divulgados pelo MDA dados da política fundiária do período, gerando grandes contestações dos estudiosos e movimentos sociais acerca do número de assentamentos criados. Foram apresentados como novos

assentamentos áreas de regularização fundiária e remanejamentos, escamoteando uma frágil ação do governo no âmbito da política fundiária (VECINA, 2012). Assim, embora se apresentando enquanto um Plano de Reforma Agrária, desde sua formulação não havia ações coerentes com uma estratégia de alteração da estrutura agrária nacional. No governo posterior não fora apresentado novo plano e nem metas para a política fundiária, distanciando-o ainda mais dos compromissos com a alteração dos processos geradores de desigualdades sociais e pobreza no campo.

Os argumentos para a não realização da reforma agrária no Brasil têm sustentação nas teses defendidas por setores intelectuais sobre sua desnecessidade no capitalismo maduro. Segundo o paradigma defendido, o país já não teria um “problema agrário”, pois a agricultura industrializada teria alcançado altos índices de produtividade. Da mesma forma, a elevada concentração fundiária não representaria um óbice à dominação do capitalismo financeiro, como se colocava na fase do capital industrial. Assim, a democratização da terra já não seria uma necessidade do capital (STÉDILE, 2012).

Nesta posição, no Brasil, o enfrentamento das problemáticas sociais ainda reconhecidas no campo dispensariam reformas na estrutura fundiária brasileira. Segundo SILVA, isto se daria por meio de programas agrários com atuação focalizada em situações específicas. Englobariam ações de regularização fundiária, adequações na normatização sobre as relações de parceria e arrendamento, incentivo à absorção urbana e, principalmente, a presença de políticas sociais no campo, que funcionariam como políticas de compensação aos segmentos pauperizados do campo. Essas medidas devem estar focalizadas em segmentos sociais: os posseiros das zonas de fronteiras, os minifundistas do Sul do país, os pequenos rendeiros, localizados principalmente na região Nordeste e, principalmente, o “lumpesinato”. (SILVA, 2004, p. 198)

Observa-se, assim, que a tese da desnecessidade da reforma agrária, e, portanto, a retração de políticas que incidam sobre aspectos estruturais da questão agrária brasileira. Sob este modelo, a política fundiária é orientada por uma dualidade: a privatização e a focalização, como pilares da reestruturação neoliberal. Tem-se, assim, a estratégia da mercantilização, para situações de regularização fundiária, e focalização da intervenção fundiária do Estado, em situações de maior concentração de pobreza rural.

A ênfase em um tipo de intervenção compensatória no campo está respaldada ainda na tese identificada como “projeto novo rural brasileiro”. Em face do direcionamento das políticas públicas de trabalho ao agronegócio e, parcialmente à agricultura familiar, esta tese defende que o campo já não seria mais espaço exclusivo de realização do trabalho agrícola, como forma de justificar a expansão das políticas não referenciadas no trabalho junto à maior parte da população rural.

Baseada na compreensão de que as relações entre campo e cidade redimensionam-se, e, principalmente que o rural é cada vez mais invadido pelo urbano, esta tese justifica a tendência de que o campo incorpore elementos comuns ao mercado de trabalho urbano, como a expansão do setor de serviços. “O meio rural brasileiro não pode mais ser caracterizado como essencialmente agrícola, apenas como o conjunto das atividades agropecuárias e agroindustriais” (SILVA, 1999). Faz-se, na realidade, uma apologia do setor de serviços e das atividades não agrícolas, apoiada em seus supostos benefícios, pensados no âmbito de um mundo rural ideologizado, em que se destacam as vantagens da aproximação com o meio ambiente e demais aspectos que favoreceriam uma qualidade de vida nesses espaços (LUSTOSA, 2005).

A valorização dessas “vantagens” busca desviar o foco das atenções sobre as políticas públicas da questão a estruturação do trabalho, destacando aspectos da “qualidade de vida no campo” e, portanto na necessidade da incorporação de bens e serviços que se somariam a esses “benefícios naturais” da vida rural. De acordo com LUSTOSA (2005), as teses sobre o “novo rural” têm sido incorporadas no Brasil desde o governo Fernando Henrique Cardoso, aprofundando-se no governo Lula, orientando, sobretudo, estratégias de enfrentamento à pobreza rural.

Junto com a expansão do setor de serviços, a privatização e a terceirização também se expressem no campo. Isso ocorre em decorrência do processo de reestruturação do capital, que incorpora áreas urbanas e rurais e, em regra, provoca retrocessos no campo dos direitos decorrentes do trabalho. Aquilo que é apresentado por essa ideologia como expressão da modernidade urbana a ser incorporada de forma positiva no campo, não passa de consequências de um processo desestruturador dos direitos referenciados no trabalho.

Assim, a defesa de um “novo mundo rural”, desprovido de conflitos, de exploração e de degradação, não passa de uma ofensiva ideológica que busca

garantir a aceitação dos camponeses diante do processo de retração da intervenção pública junto à garantia de condições de trabalho no campo. Não se trata de perda da centralidade do trabalho, este continua sendo fundamental para o desenvolvimento do capitalismo no campo. Tem-se, concretamente, o desmonte dos direitos centrados no trabalho, dando lugar a uma intervenção pública que privilegia a atenção à pobreza.

Trata-se, portanto, de uma ofensiva no campo ideológico que difunde a ideia da superação ou “abrandamento” da questão agrária no Brasil em um contexto em que, ao contrário disto, ela se aprofunda, intensificando desigualdades e conflitos. O destaque dado no âmbito das políticas públicas à pobreza rural, desvinculada de seus determinantes e contradições, sustenta intervenções parciais e esvaziadas de conteúdo, tal como o “desenvolvimento territorial” ou a “qualidade de vida”, sem discutir efetivamente as condições de vida no campo e o papel das forças produtivas e as condições de produção.

Embora para o capital a elevada concentração fundiária já não seja um limitador, para as classes trabalhadoras do campo e da cidade, ela é fator central de um sistema de exploração, opressão e geração de desigualdades. Assim, mesmo em um contexto político marcado pela desmobilização de alguns focos de resistência popular, a reforma agrária permanece como importante referência da luta no campo. Os movimentos sociais articulados nacionalmente através da via camponesa têm sustentado a necessidade de uma reforma da estrutura fundiária brasileira junto às grandes propriedades improdutivas, tendo em vista o cumprimento da função social da terra, por meio da produção que atenda aos reais interesses sociais.

A defesa de uma Reforma Agrária Popular sintetiza um projeto para o campo brasileiro, que alia a intervenção fundiária à democratização da produção, por meio da implantação de agroindústrias cooperativas; adoção de técnicas agrícolas que permitam o aumento da produtividade sem degradação ambiental; implantação de um programa de mecanização agrícola adequado a essa lógica produtiva; acesso a educação formal e valorização cultural do meio rural (STEDILE, 2012).

Observa-se, portanto, a historicidade da questão agrária, sua permanência e centralidade na questão social brasileira. Assim também o caráter ideológico das teses científicas defensoras da inevitabilidade do atual modelo de desenvolvimento

no campo, da extinção do campesinato como classe social ou da desnecessidade da reforma agrária. Estas questões alimentam disputas em torno de diferentes projetos para o campo e para a sociedade nacional, cujos embates têm sido amortecidos no bojo das estratégias de retomada do sistema de controle social do capital.

### **3.3 A estratégia de intervenção territorial no enfrentamento à pobreza em Chapadinha/MA**

O redimensionamento das políticas voltadas ao trabalho no campo, no contexto da recomposição contemporânea do sistema de controle do capital, conforme visto, tem forte conteúdo ideológico, agindo sobre o processo de transformação nas relações sociais para o fortalecimento da submissão do campesinato à dinâmica do mercado capitalista. Assim, as políticas agrárias e agrícolas, nessa reconfiguração das lutas sociais, ainda que atendam parcialmente as necessidades sociais do campesinato, são também determinadas pela necessidade capitalista de sujeição dessa classe. No contexto da modernização da agricultura tradicional, essas políticas públicas passam a ser orientadas pela lógica da agricultura familiar, em suas referências ideológicas, políticas e técnicas.

Na prática, conforme analisa WANDERLEY (1996, p. 2), a transformação do chamado agricultor familiar moderno não se dá de maneira absoluta em todas as áreas e nem ao mesmo tempo. Ocorre de maneira desigual e também lenta, conservando alguns aspectos de sua base tradicional. Não se efetiva, na maioria dos casos, uma ruptura total e definitiva com as formas “anteriores”, gestando, antes, um agricultor portador de uma tradição camponesa, que lhe permite, precisamente, adaptar-se às novas exigências da sociedade. Isto se dá em função da própria ação desigual do capital sobre o campesinato; das contradições inerentes ao processo das políticas e a incidência das lutas sociais provocando resistências e fissuras no sistema de controle hegemônico; e do caráter focalizado dessas políticas públicas.

Desta maneira, as políticas direcionadas à dinamização da chamada agricultura familiar não alcançam todos os camponeses. Assim como as demais políticas públicas redimensionadas no contexto da reestruturação do capital em



crise, as políticas agrária e agrícola não são orientadas pelo princípio da universalidade e passam a intervir junto a grupos sociais considerados estratégicos para essa política. A intervenção sobre a pobreza, componente da estratégia de controle social, também é referência para a definição do lócus da intervenção das políticas de trabalho no campo. Agem sobre parcelas do campesinato considerados “viáveis” na lógica do mercado capitalista, seja por que não estão inseridos em territórios que interessam ao capital, seja por que são identificados como potenciais produtores e/ou consumidores da agroindústria.

A reorganização das políticas agrária e agrícola para o atendimento a essa funcionalidade contou com a chamada estratégia territorial, no âmbito da qual são estabelecidos os critérios para a definição do lócus da intervenção e os princípios dessa ação. A abordagem territorial tem origem no debate sobre a questão da sustentabilidade ambiental em meados da década de 1980. Um de seus marcos históricos foi a realização em 1987 da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que publicou o Relatório Brundtland, intitulado de *Nosso Futuro Comum*, o qual serviu de referência na disseminação do ideal de um desenvolvimento sustentável. Segundo tal documento, assim estaria sintetizado o que seria o Desenvolvimento Sustentável:

Processo capaz de satisfazer as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades, ou como um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras (NAÇÕES UNIDAS, 1987).

Foi realizada uma incorporação seletiva deste debate junto às políticas públicas no Brasil, mantendo aquilo que seriam os aspectos inovadores e os supostos benefícios dessa abordagem adequando-a ao processo de reestruturação do sistema de controle no campo. Intitulando essa estratégia enquanto um “modelo territorial de desenvolvimento”, o Estado brasileiro tem buscando construir o consenso dos segmentos sociais presentes no campo em torno da atual intervenção estatal sobre a questão agrária, que privilegia a dimensão da pobreza rural, e, sobretudo, a aceitação ao processo hegemônico de dominação do campo pelo capital.

No âmbito da estratégia territorial identificam-se três tendências de intervenção sobre a questão agrária: a focalização das políticas de trabalho no campo; a descentralização das ações em nível local sob a ideologia da “endogenização do desenvolvimento”; e a utilização de estratégias de participação da população local em um processo de autorresponsabilização. Desta maneira, em que pesem as demandas históricas das lutas camponesas pela reforma agrária e outras políticas amplas e estruturantes de trabalho e da vida no campo, no reordenamento conservador do controle social, o Estado responde ao acirramento das contradições por meio de ações compensatórias e que privilegiam o foco na pobreza.

A noção de territorialidade é utilizada como base na estruturação de uma lógica que focaliza as políticas voltadas ao camponês, ao mesmo tempo em que serve de suporte para a transferência de responsabilidades entre os níveis central e local do Estado e ainda do Estado para a sociedade, criando um vácuo que contribui de forma substantiva para a precarização das políticas. Tem-se, portanto, um processo estratégico de reconfiguração da ação pública, baseada nos princípios de proximidade espacial, da descentralização das políticas públicas e da participação. Referenciado na ideologia social liberal, esse processo de redimensionamento manipula certas demandas de forma a que se coloquem enquanto demandas de toda a sociedade, enquanto são esvaziadas de seu conteúdo político inicial e tornam-se funcionais às necessidades do capital.

No mapeamento das políticas públicas voltadas ao trabalho no campo em Chapadinha, foi identificada a incidência do Programa Territórios da Cidadania, enquanto expressão da estratégia territorial. A origem desse programa remonta ao ano de 2003, quando foi criado o então Programa de Desenvolvimento Sustentável Territorial Rural, a partir de uma linha de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o PRONAF, Infraestrutura e Serviços Municipais, que funcionou entre 1997 e 2002<sup>59</sup>.

Alterando as bases municipais para territoriais, o programa foi formatado tendo como principal objetivo promover o planejamento, a implementação e a

---

<sup>59</sup> Essa linha destinava recursos para a construção de obras e a aquisição de serviços comunitários e era operada a partir de uma concepção focada no desenvolvimento municipal e com uma forma de gestão que, embora priorizasse a formação de conselhos – como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) –, onde havia alguma representatividade das comunidades e dos produtores, acabou sendo apropriada, em diferentes casos, pelo poder local (ABRAMOVAY, 2001).

autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização da sua economia (MDA, 2010). As ações do programa dão-se a partir da articulação entre 19 ministérios federais e vinculam-se a três áreas: apoio a atividades produtivas; cidadania e acesso a direitos; e recuperação e qualificação de infraestrutura.

A seleção dos territórios rurais que deveriam ser priorizados pelo PDSTR foi feita através da identificação das regiões rurais com maior concentração do público-alvo prioritário do MDA, a saber:

Priorização a partir de parâmetros que materializam o foco de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário: concentração de agricultores familiares; concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária; concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra, mobilizados ou não (MARCO REFERENCIAL PARA APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE TERRITÓRIOS RURAIS, 2005, p. 16).

Além desses dois critérios iniciais, outros elementos foram incorporados para a seleção dos territórios rurais prioritários para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial<sup>60</sup>, uma vez que as disponibilidades de recursos não permitiriam uma dispersão muito ampla das ações (REFERÊNCIAS PARA UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL, 2005, p. 28). São eles: municípios já beneficiados pelos PRONAF INFRAESTRUTURA e com maiores índices de pobreza rural, nesse caso foram considerados aqueles municípios que apresentavam menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH).

Estas se constituem em áreas prioritárias para a intervenção estatal, associando focalização à noção de eficácia. Não se trata, pois de um princípio territorial, que passa a orientar a formulação e implementação das políticas universais e estruturadas, mas da definição de determinados territórios, tendo como um dos critérios decisivos a questão da pobreza, a partir de políticas públicas reformatadas sob a influência do ideário neoliberal de precarização, terceirização.

No ano de 2008 os territórios até então atendidos pelo PDSTR passaram a ser atendidos pelo recém-criado Programa Territórios da Cidadania, com o objetivo de ampliar as ações, incorporando, sobretudo, a dimensão social às ações. A criação deste programa expressa o aprofundamento da estratégia territorial no segundo governo Lula, dando destaque ainda maior ao objetivo de enfrentamento à

---

<sup>60</sup> Secretaria responsável das ações territoriais no Ministério do Desenvolvimento Agrário.

pobreza rural. As avaliações realizadas no âmbito do próprio MDA identificaram que o PDSTR apresentou resultados pouco expressivos em relação à questão da pobreza, daí a necessidade de aprofundar essa dimensão, convertida em objetivo principal no novo programa. Além das já incorporadas ações na área de produção e infraestrutura, o programa agora visa à articulação com políticas de educação, saúde, cultura e assistência.

A operacionalização do programa prevê a articulação de políticas com a adesão e participação da população local. A execução dessas ações é feita mediante a seleção e implementação de projetos articulados através dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, cuja gestão é feita através dos Colegiados Territoriais, formado por representantes do Estado e da sociedade de determinado território.

O município de Chapadinha foi incorporado ao programa enquanto parte do Território Baixo Parnaíba, composto por mais 15 municípios: Água Doce do Maranhão, Anapurus, Araioses, Belágua, Brejo, Buriti, Magalhães de Almeida, Mata Roma, Milagres do Maranhão, Santana do Maranhão, Santa Quitéria do Maranhão, São Benedito do Rio Preto, São Bernardo, Tutóia e Urbano Santos. O Território Baixo Parnaíba já era atendido pelo PDSTR desde 2005, e passou a integrar o Programa Territórios da Cidadania em 2008.

No ano de implantação foi formalizada a parceria entre os governos federal, estadual e municipais, corresponsáveis pelas ações do programa, e criado o Plano Territorial de Ações Integradas. Este plano que contempla as ações previstas para a região nos anos de 2008, 2009 e 2010, foi elaborado com a participação das três esferas de governo e de organizações da sociedade civil dos municípios. O Plano Territorial do Baixo Parnaíba elencava políticas agrárias e agrícolas, ações fundiárias, de infraestrutura produtiva e de organização da produção. As principais ações previstas para o município de Chapadinha no plano são: o financiamento de atividades produtivas; apoio a atividades produtivas em comunidades quilombolas; e assessoria técnica a atividades produtivas da agricultura familiar. Quanto à infraestrutura, estão presentes ações do Programa Luz para Todos e ações de melhorias habitacionais.

Embora o programa se proponha a articular políticas de produção e políticas sociais, isto não se concretizou com a operacionalização do programa. A intensificação das políticas assistenciais em Chapadinha, por exemplo, são

observadas enquanto estratégias do governo federal, a partir das metas de ampliação do atendimento, sobretudo, do Programa Bolsa Família. Porém, não há articulação direta, no território, entre os dois tipos de política. Assim, a estrutura constituída em torno do Programa Territórios da Cidadania (colegiados territoriais, comitês gestores e núcleos diretivos) acaba por incidir apenas sobre as ações na área da produção e, particularmente, sobre aquelas executadas pelo MDA.

Embora seja essa a nossa expectativa, ainda não vivemos uma realidade de articulação com as políticas sociais no território. Os espaços colegiados do desenvolvimento territorial não têm o poder de articular com as políticas de saúde, assistência... quanto à política de educação temos mais aproximação por conta da Educação do Campo e das Casas Agrícolas Familiares. A territorialização de todas as políticas, para além daquelas executadas pelo MDA, ainda é um dos nossos maiores desafios (FERREIRA, técnica da SDT).

Na análise do processo de implementação do Programa Territórios da Cidadania na região do Baixo Paranaíba, particularmente em Chapadinha, é possível observar as contradições entre o discurso do desenvolvimento e a realidade de políticas fragmentadas e precárias, incapazes de alterar as graves expressões da questão agrária naquele município e mesmo de enfrentar sua face mais visível, a pobreza. Observa-se que entre as principais estratégias utilizadas no sentido da focalização das ações e do deslocamento de responsabilidades do Estado com as necessidades sociais, estão a descentralização das responsabilidades e a convocação da sociedade civil para participação no acompanhamento das políticas, mas também na execução das ações. Estas duas dimensões constituem a base daquilo que se define enquanto “territorialização da governança”, fundados na necessidade de criação de instrumentos que permitem que os “processos de desenvolvimento sejam geridos socialmente”, pela população local, em uma escala mais próxima.

Ao Estado cabe de uma forma geral o papel de principal animador desse processo de articulação interinstitucional visando à integração horizontal das ações governamentais com as iniciativas das organizações da sociedade civil local e, ao mesmo tempo, à verticalização das ações prioritárias, proporcionando uma sinergia coerente e planejada entre as esferas local e extra local e integrando as diversidades inter-regionais (Torrens, 2007, p. 17).

Identificam-se, então, as escalas espaciais reduzidas enquanto supostamente dotadas de maiores potencialidades no sentido da redução dos conflitos e da articulação de processos de desenvolvimento. As esferas municipais de governo teriam, dessa forma, papel destacado nesse processo, cabendo ao poder central estimular, direcionar e articular. O argumento da “endogenização” do desenvolvimento defende a necessidade de aproximar o mais possível os níveis ou centros decisórios dos contextos de vida dos cidadãos.

Defende-se a emergência do território, do local, como espaço privilegiado de execução de políticas ativas de promoção do desenvolvimento.

O território é a unidade espacial de intervenção governamental na qual se pretende construir ou dinamizar uma determinada institucionalidade pública capaz de criar ou de estimular oportunidades para o deslanche de processos econômicos, sociais e políticos julgados coletivamente como adequados ao desenvolvimento sustentável do território (IICA, p. 22).

Através de iniciativas locais, busca-se promover a "dinamização produtiva" e a alteração dos quadros de pobreza em territórios considerados "vulneráveis". No interior dessa estratégia desenvolvem-se processos com vistas ao aperfeiçoamento de seu caráter racionalizador. Destaca-se, neste sentido, a descentralização, sob a retórica da endogenização do desenvolvimento e a participação, impulsionadora da autorresponsabilização dos sujeitos e desresponsabilização do Estado para com políticas articuladas e com caráter universal.

No interior da articulação da estratégia territorial, o processo de descentralização de parte das atividades governamentais, a partir da metade da década de 1980 até o início dos anos 1990, está associado à defesa das teses localistas de desenvolvimento, como espaço privilegiado para a experimentação de relações democráticas. No bojo do processo de mundialização do capital a oposição entre o global e o local nas teses neoliberais, defende as potencialidades do segundo no mesmo movimento em que esvazia a capacidade intervencionista do Estado nacional, que deve restringir-se à obtenção e à preservação do equilíbrio macroeconômico.

A descentralização, a partir dessas reformas, sem sombra de dúvidas, contraria a tese da democratização e universalização das políticas sociais, pois, de fato, orientando-se como uma medida de combate à chamada crise fiscal, traduz em drástica redução de gastos públicos com o atendimento às necessidades sociais e transferência para a sociedade da responsabilidade

desse atendimento. Também materializa o deslocamento de atribuições da esfera central para estados e municípios, sem o devido repasse do poder decisório e de recursos, isto é, de controle social. É, assim, mera redistribuição de atribuições e responsabilidades e reconcentração de poder decisório e controle social (ABREU, 2002, p. 134).

O processo de descentralização das políticas públicas tem funcionado como transferência da crise do Estado central para os outros níveis de governo, expressando-se na transferência de responsabilidades sem a repartição de poder e de recursos. Segundo ABRUCIO (2006) a limitação do processo de descentralização foi sua funcionalidade exclusiva às exigências internacionais de reordenamento da estrutura estatal. Assim, todos os esforços foram empreendidos para a transformação da máquina administrativa aos padrões e exigências do projeto neoliberal, deixando de lado as reivindicações oriundas da agenda dos movimentos sociais.

O discurso dominante sobre o processo de descentralização no Brasil destaca a chamada incapacidade política, financeira e técnica dos governos municipais em lidar com a descentralização das políticas públicas. Neste contexto a estratégia territorial coloca-se como alternativa de articulação entre os municípios situados em um mesmo território no sentido da estruturação de políticas públicas e na dinamização econômica. Assim, a “governança territorial” e a territorialização das políticas são os pilares do chamado desenvolvimento territorial.

Entende-se, no entanto, que a aproximação espacial não corresponde automaticamente à democratização das decisões e da condução das políticas públicas. E que a esfera local e regional são também perpassadas por contradições, embora com expressões particulares. Observa-se, pois, a reprodução de relações de poder, autoritarismo, dominação e centralização nessas esferas. Não há alteração na lógica de funcionamento do Estado, que se reproduz junto às esferas locais de poder.

O argumento da “endogenização” do desenvolvimento possui uma clara dimensão mistificadora, pois não considera a questão crucial que é a do contexto político em que se inserem os territórios. A defesa da proximidade associada à participação apresenta uma diversidade de usos, podendo ser utilizado por concepções políticas antagônicas, fundadas em diferentes projetos de sociedade. Sua aplicação pela ideologia social liberal tem servido de sustentação a processos de desresponsabilização do Estado frente às demandas sociais, muitas vezes

mistificando a problemática gerada a partir do corte dos investimentos públicos, enquanto dificuldades da gestão municipal.

Considerando a desresponsabilização das esferas do Estado sobre determinadas políticas públicas, em um contexto de precarização dos serviços, destacam-se nos discursos de gestores públicos a política agrícola. Coloca-se uma imprecisão quanto às atribuições sobre elas, assim como dificuldades técnicas e políticas para sua execução no âmbito do poder local.

Um outro problema é que as prefeituras têm dificuldades de assumir suas responsabilidades com a política agrícola. Eles sempre esperam que o MDA assumira todas as tarefas de apoio à agricultura familiar no território, mas a responsabilidade também é deles...Para alcançarmos o desenvolvimento territorial todos precisam fazer sua parte e poder local é fundamental nesse processo (FIGUEIREDO, Técnica da SDT).

As prefeituras dos municípios que compõem o território, por outro lado, disputam acirradamente os programas e projetos federais disponibilizados no âmbito do Programa Territórios da Cidadania. Observa-se assim, que, diante da não disponibilização de recursos suficientes para garantir medidas de infraestrutura para todos os municípios, o governo central, estabelece uma determinada cota para o território. O destino desse benefício passa pela decisão de dois conselhos, o Colegiado Territorial e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável. É o poder de barganha dos grupos políticos que compõe esses espaços e define o destino dos recursos.

A assistência técnica executada pelo INCRA/MDA em Chapadinha alcançava apenas três dos 17 assentamentos existentes no município no ano de 2010. Trata-se, portanto, da focalização de uma política fundamental para a alteração das condições de trabalho no campo. A política de assistência técnica, executada através do Programa de Assessoria Técnica e Social (ATES), além de ter como foco o aprimoramento dos aspectos produtivos, articula outras políticas, como o financiamento da produção.

Em Chapadinha, os créditos do PRONAF começaram a ser acessados principalmente a partir da criação dos primeiros assentamentos, o que ocorreu na década de 1990. Conforme relato de assentados, devido à histórica dificuldade de acesso à assistência técnica e à precariedade das estradas que ligam os assentamentos às estradas e aos núcleos urbanos, muitos enfrentaram dificuldades



em viabilizar e comercializar a produção, e não conseguiram quitar as parcelas do empréstimo. Hoje, a situação de inadimplência é comum entre a maioria daqueles que acessaram o crédito do PRONAF.

O papel do Estado como um todo frente o agravamento da questão social é muitas vezes abordado enquanto dificuldade de uma determinada instância de governo. Embora existam graves problemas nas gestões locais, não se observa nos debates realizadas no interior das instâncias de monitoramento e controle da política territorial, uma problematização mais profunda sobre as responsabilidades do Estado. Desta forma, o debate constituído em torno da “endogenização” do desenvolvimento apresenta oscilações entre as vocações naturais da escala local e territorial e a também natural incapacidade da gestão local em assumir de forma qualificada as políticas sob sua responsabilidade. Avalia-se, assim, que a tese da “endogenização” do desenvolvimento a partir do território, fundada no processo de descentralização das políticas, tem contribuído para despolitizar o debate sobre o papel do Estado, deslocando muitas vezes a atenção sobre precarização das políticas públicas.

A inclusão de segmentos sociais na qualidade de atores/parceiros é outro eixo da reorganização do sistema de controle a partir da estratégia territorial. Este processo está ancorado na mistificação da sociedade civil e na sua configuração em arena privilegiada no sentido da transferência de responsabilidades do Estado no âmbito da reprodução social, fundado na noção de parceria e interesses comuns, que permite o reposicionamento do Estado.

Com esse enquadramento, são desenvolvidas “estratégias participacionistas” (ABREU, 2002) no interior da abordagem territorial que visam estabelecer o consenso e a legitimação em torno do modelo implementado, escamoteando suas contradições e vínculos com o padrão de desenvolvimento hegemônico. São abertos, dessa forma, alguns canais de participação social, destacando-se as arenas conselhistas de negociação, a terceirização de serviços e a autorresponsabilização dos sujeitos.

Neste sentido, a estratégia territorial promove a atualização da política participacionista, originária dos processos de desenvolvimento de comunidade, no bojo da estratégia modernizadora nacional-desenvolvimentista direcionadas pelo governo norte-americano à América Latina, entre os anos 1950-1960:

A estratégia de desenvolvimento modernizadora, embora integrada de fato aos esforços no sentido de assegurar os interesses dos Estados Unidos quanto à criação de 'condições (políticas, administrativas, culturais) mais propícias para integrar e dinamizar o desenvolvimento do capitalismo e o mercado latino-americano sob sua hegemonia financeira' (CASTRO, 1984, p. 129-30), utiliza-se de uma retórica participacionista como fundamentos das iniciativas de 'ajuda' aos países pobres, sobretudo nas áreas de educação, saúde e agricultura, as quais são privilegiadas para a difusão e reorganização da cultura dominante no continente, em consonância com as mudanças estruturais necessárias ao propalado crescimento econômico. O desenvolvimento apresenta-se, pois, como promessa efetiva de melhoria das condições de vida e eliminação da pobreza (ABREU, 2002, p. 109).

Observa-se no cenário contemporâneo a retomada da associação entre modernização capitalista, enfrentamento da pobreza e processos participacionistas mobilizadores da autoajuda e da ajuda mútua. Mais uma vez a pobreza é vista como ameaça à governabilidade do capital, exigindo mecanismos de controle, consentimento e adesão ao projeto de desenvolvimento em curso.

No Programa Territórios da Cidadania são constituídas arenas de negociação em torno do que se identifica como Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Estes seriam construídos a partir de processos de debate e acordos entre representantes de diversos segmentos do território. Nele constam as ações consideradas necessárias para o alcance do chamado desenvolvimento territorial. Após a sua construção, este plano precisa ser monitorado e repactuado com as instâncias consideradas responsáveis por cada ação. O Colegiado Territorial, formado por representantes eleitos da sociedade civil e do poder público do território, é a instância máxima de deliberação e monitoramento do plano (Técnica da SDT/MDA).

Observa-se, assim, que toda a dinâmica constituída em torno do que se identifica como construção do desenvolvimento territorial, é permeada por um processo de legitimação por meio da participação dos segmentos populares, supostamente situados em condições de igualdade frente às demais forças sociais que compõem o território. A questão da aliança, desprovida de contradições e conflitos, em prol de um tipo de desenvolvimento consensuado, está na base da articulação da estratégia territorial. Conforme analisa (ABRAMOVAY, 2007), a abordagem territorial que passa a orientar as políticas públicas no Brasil, é fortemente influenciada pela literatura neommarshalliana do início dos anos 1980, a qual identifica os laços entre atores sociais como fundamento da constituição de

sistemas produtivos localizados, essenciais à industrialização difusa, no âmbito da qual tal construção teórica foi formulada.

De acordo com ABRAMOVAY (2003), o desenvolvimento territorial é constituído por três traços básicos:

1. Existência, num certo território, de um conjunto diversificado mas ao mesmo tempo com forte grau de interação – de empresas de porte familiar, isto é, em que a gestão, a propriedade e o essencial do trabalho vêm da família;
2. Ambiente de inovações e de troca de informações entre indivíduos e empresas, em que a colaboração é, no mínimo, tão importante quanto a própria concorrência;
3. Integração entre empresas e indivíduos urbanos e rurais (ABRAMOVAY, 2003, p. 89).

Este autor destaca, então, uma naturalização das relações sociais numa perspectiva voluntarista, em que a coalisão de interesses dependeria do esforço individual de comprometimento com o chamado desenvolvimento do território. As forças endógenas, definidas como o grande potencial do desenvolvimento territorial são constituídas em torno de uma aliança, desconsiderando-se interesses antagônicos e concepções divergentes de desenvolvimento.

A criação dos territórios, em particular aqueles instaurados no meio rural, objeto de nossa análise mais detalhada, colaborou para estabelecer as condições necessárias à instauração de um diálogo constante em torno do desenvolvimento entre os diferentes atores sociais locais que até então tradicionalmente não “se falavam”. Esse processo contribuiu para que os conflitos existentes entre os diferentes atores que constituem o território sejam melhor “trabalhados”, bem como estimulou esses atores a implementarem ações conjuntas orientadas ao desenvolvimento (ICCA, p. 59).

Trata-se de uma visão ideologizada do território e das forças que o compõem, que desconsidera a existência de projetos diferenciados, e que pode ser observada no conceito de desenvolvimento territorial adotado pela SDT:

desenvolvimento endógeno dos territórios rurais, partindo da ampliação da capacidade/possibilidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais. Reconhecendo as especificidades de cada território e ofertando instrumentos de desenvolvimento que atendam essas características.

[...] Portanto, a meta fundamental do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais é estimular e favorecer a coesão social e territorial das regiões e dos países onde ela é empregada como harmonizador do processo de ordenamento (regulação descendente), e de desenvolvimento (reação ascendente), das sociedades nacionais.

[...] No entanto, a revelação definitiva somente ocorrerá quando sua população, por meio dos fatores sociais, reconheça seus elementos

caracterizadores da coesão social e territorial, durante, ou logo após, o processo de sua identidade e proposição de sua visão de futuro (PROPOSTA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS, 2005).

Em uma concepção que nega os conflitos, os municípios e os territórios são considerados o lócus de uma “sociedade civil” homogênea, desconsiderando as relações de classes que se expressam em todas as escalas. No pacto pelo desenvolvimento territorial fica invisibilizado o grande capital territorializado, expressão do poder internacional em profunda articulação com as forças políticas dominantes no plano nacional e local. Desta forma, as relações de forças são transmutadas em situações de participação possível, longe de disputas, em relação à negociação e à colaboração.

Cria-se ainda a ilusão da plena participação de todos nas definições sobre as políticas públicas, como se a mera composição paritária dos conselhos fosse asseguradora de condições igualitárias de exercício de poder. Entende-se, que, ao contrário do que defende a tese da parceria, estes processos reforçam a polaridade entre Estado e sociedade e ocultam a disputa por projetos que perpassam essas duas dimensões. Os conflitos são muitas vezes identificados como algo estranho às relações sociais e ao processo em curso:

O território do Baixo Parnaíba tem algo que se diferencia dos outros territórios do estado. Lá as relações são mais conflituosas. Às vezes nós temos muita dificuldade para chegar a uma conclusão sobre um projeto. Lá o problema não é de falta de participação... é o contrário. Acho que é por que naquele território tem a presença de muitos movimentos sociais (Técnica da SDT).

E, apesar do discurso de repartição de poder, não há efetiva transferência e nem concessões deste entre Estado e sociedade, embora a maneira pelo qual este modelo está formatado, crie esta ilusão. A dimensão participativa desta estratégia tem se reduzido muitas vezes ao espaço institucional, constituído no âmbito da própria política enquanto conselhos, comitês e núcleos de desenvolvimento territorial. Não se quer dizer que estes não sejam espaços de conflito, mas que as disputas dali decorrentes não extrapolam a margem do que não foi contingenciado no nível das decisões estratégicas, bastante distante desses núcleos locais. Assim, o apelo à sociedade civil não altera o poder do Estado e um reposicionamento central do Estado no controle. Este continua a concentrar funções

de extrema importância, embora escamoteadas pela estratégia participacionista, que cria a ilusão da participação.

Uma das funções do Estado que permanecem é o de 'ativador' da sociedade civil, através da delegação de competências e responsabilidades. Uma segunda função é a de financiador indireto, de forma que a racionalidade do centro continua tendo primazia, atuando como efetiva instância de decisão. Uma terceira função é a de orientador, na medida em que fornece princípios e enquadramentos genéricos para a prossecução da ação a ser levada a cabo localmente. Nesta perspectiva, registra-se a permanência, ainda que transfigurada, da tradição de centralismo estatal, a qual reforça, inclusivamente, a capacidade do Estado em construir e configurar a representação de interesses e os seus parceiros sociais (GOMES, 2008, p. 12).

Para além dos espaços destinados ao controle das políticas, a perspectiva da participação dentro da estratégia territorial, também se dá pela via da responsabilização daqueles que deveriam ser público-alvo das políticas de desenvolvimento do território. Diante da oferta de políticas pontuais, incapazes de alcançar toda a população da área considerada prioritária para a articulação territorial, coloca-se a necessidade de "potencializar" as "oportunidades" favorecidas no bojo da confluência das articulações público-institucionais e daquelas desenvolvidas também no âmbito da sociedade.

conjugando essas ações (capacidades locais e oportunidades) em um plano que conformaria um projeto coletivo e negociado de desenvolvimento (o PTDRS). Sua operacionalização se dá principalmente pela formação de arenas de participação e pela seleção e articulação de projetos (IICA, p. 31).

Observa-se, pois, que não há uma proposta do Estado para o território, mediante a articulação de um conjunto de políticas públicas estruturantes com vistas à alteração da realidade local. Há, sobretudo, iniciativas do governo federal, na esfera da mobilização social das forças presentes no território, para que estes busquem soluções:

O maior avanço que nós temos hoje no Maranhão em termos do desenvolvimento territorial é na área da mobilização social. Temos conseguido criar em todos os e territórios colegiados participativos e alguns já bastante consolidados. Percebo muito empenho das lideranças dos territórios com a luta pelo desenvolvimento. Já na área da territorialização das políticas públicas é que estão os maiores limites, por que o governo federal ainda não conseguiu que todas as políticas sejam formuladas e implementadas a partir dessa abordagem e considerando os planos

pensados para os territórios. E os governos estaduais e municipais também nem sempre se somam a esse esforço (FIGUEIREDO, Técnica da SDT).

Os sujeitos são, então, convocados a ocupar a lacuna deixada com a omissão do Estado face à necessidade de fortalecimento da produção camponesa, que, em Chapadinha enfrenta, além das dificuldades estruturais desse segmento, o avanço do agronegócio. Desta forma, as iniciativas formuladas no âmbito da estratégia da autoajuda tendem a ser sempre limitadas em face das demandas históricas do campesinato, que se somam no cenário contemporâneo aos impactos produzidos pelo atual modelo de desenvolvimento.

Nós temos feito muita coisa nesse colegiado para ver se as coisas começam a andar. Desde a articulação com a universidade e elaboração do projeto de caprinocultura fui eu e o representante do sindicato que fizemos. Estávamos em cima do prazo para o envio do projeto e se não tivéssemos feito, não sei quando ia surgir outra oportunidade (NERES, representante da Articulação do Semiárido no Colegiado Territorial pelo município de Chapadinha).

A fala dessa liderança popular expressa o processo de autorresponsabilização ao qual são convocados pelo Estado, que não oferece as condições técnicas e estruturais necessárias para a operacionalização dos programas e projetos no território. Observa-se a ausência de orçamento público para a execução automática do plano formulado, obrigando os sujeitos a buscarem as mais diversas fontes de financiamento para as ações sem, sequer, garantir um suporte técnico. Assim, as lideranças veem-se envolvidas em múltiplas tarefas que resultam da retirada do Estado, que mistifica esse movimento enquanto autonomia popular no processo de desenvolvimento territorial.

A população do território é convocada tanto a contribuir com a operacionalização das políticas quanto a dedicar-se à potencialização dos resultados a serem alcançados, atribuindo ao processo de desenvolvimento um caráter voluntarista, que desconsidera todas as deficiências desse modelo e coloca parte da responsabilidade quanto ao sucesso sobre os próprios usuários da política.

De acordo com BEBBINGTON (1999), as ações de desenvolvimento territorial teriam como objetivo estimular a criação de oportunidades econômicas, sociais, políticas e culturais que os grupos sociais existentes no território deveriam acessar e expandir, “de modo a transformar sua capacidade de agir para ganhar a vida, para dar um significado às suas ações e para mudar as estruturas econômicas,

sociais, políticas e culturais que lhe impedem de melhorar suas condições de vida”. Assim, ao usuário da política, mais ou menos estruturada, cabe também a responsabilização pela transformação do território.

Constata-se, pois, que parte das ações voltadas ao desenvolvimento do território, conforme essa estratégia, devem contar com certo nível de iniciativa da própria sociedade, já que os programas estatais destinados à agricultura familiar seriam insuficientes para tal. Face à escassez das políticas e a grande demanda do território, o processo de definição das áreas a serem atendidas é bastante conflituoso e muitas vezes perpassado por relações autoritárias e clientelistas, conforme observado em relatos de lideranças populares que compõem o Colegiado do Território da Cidadania do Baixo Parnaíba:

Não é difícil acontecer algumas “jogadas políticas” para escolher o destino de alguns projetos para o território. O certo era que se avaliasse quem tem mais necessidade e como atender melhor a região. Mas às vezes é o poder do prefeito quem decide. Foi isso que aconteceu com a Escola Familiar Agrícola, que tinha uma disputa muito grande para saber se ela ia pra Chapadinha, pra Brejo ou pra Tutóia. No final, o prefeito de Tutóia “levou” a escola e construiu onde bem quis. O resultado é que a escola nunca funcionou por que foi construída em um lugar ruim pra população e mal feita. Tá correndo risco de cair (FERREIRA, representante de assentamento em Chapadinha no Colegiado Territorial do Baixo Paranaíba).

Observa-se, pois, a renovação de práticas políticas antidemocráticas no contexto da estratégia territorial, demonstrando como a suposta modernização e eficácia que sustentam a defesa da focalização das ações do Estado, escondem, muitas vezes, a precarização das políticas públicas. Situações como essas contribuem para a conformação de uma ideologia que legitima a retração das responsabilidades e dos fundos públicos com a agricultura camponesa. Mas esse redimensionamento da intervenção estatal não implica em esvaziamento de seu poder de controle sobre a dinâmica social, e sim que sua estratégia se redefine. Ao contrário do que é difundido pela retórica subjacente à estratégia territorial, este modelo não implica em “empoderamento da sociedade civil” face às decisões fundamentais sobre o território.

Esta contradição é analisada por GOMES (2008, p. 18) enquanto uma “tendencial desterritorialização do objeto a ser territorializado”, inerente a essa estratégia. Segundo esta compreensão, dificilmente seriam as forças sociais do território os verdadeiros autores dos projetos locais de desenvolvimento, cria-se a

ilusão de que as decisões são oriundas da participação dos segmentos populares locais, quando elas continuam a ser emanadas do centro do poder estatal.

Observa-se na materialização da estratégia territorial em Chapadinha que, o debate em torno das questões fundamentais que diferenciam os projetos para o campo são desfocados. Não há espaço para a discussão sobre a priorização da reforma agrária e da regularização fundiária das áreas quilombolas, questões que são estruturais no município. Também não é discutida a grave problemática do avanço do agronegócio sobre as terras dos camponeses, a apropriação das áreas de uso comum (águas e chapada) e a contaminação dos lagos e rios pelo uso excessivo de agrotóxicos. Não há como debater desenvolvimento sem tocar nesses aspectos essenciais.

Esta fala de uma liderança quilombola expressa um grave problema que afeta algumas comunidades de Chapadinha, sem que haja qualquer indicativo de enfrentamento no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Baixo Parnaíba:

Os quilombolas de Barro Vermelho estão naquela área há mais de 60 anos. Sempre trabalhamos e vivemos com toda a dificuldade, mas entendendo que aquela terra era nossa. Há uns sete anos apareceu uma família dizendo que era dona da terra e queria expulsar todo mundo. Já teve ameaça de morte, destruição de casa e queima de roça. Mas nós não saímos. Desde esse tempo estamos tentando resolver isso no INCRA, mas não anda. Para forçar a gente a sair, eles não deixam chegar nada na comunidade. Todo o arredor já tem eletricidade, mas Barro Vermelho não tem. A escola foi fechada. No ano passado a chuva acabou com o acesso à estrada e o governo não fez nada. Não podemos fazer empréstimo por que não temos o título da terra e quem tem tá fazendo a gente morrer aqui, de fome, de sede e de tudo (RIBEIRO, liderança quilombola de Barro Vermelho).

Como há disposição do Estado em restringir a política agrária, a situação fundiária é deslocada das discussões. O modelo da política a ser implementado não é objeto de problematização. Assim, as ações previstas no plano, no eixo de política fundiária, são de regularização a partir programas de aquisição de terras, o que não resolve a situação da comunidade quilombola Barro Vermelho, por exemplo, onde o interesse é manter a área enquanto reserva de mercado para o agronegócio. Sem alterar a estrutura fundiária na região é impossível estabelecer uma dinâmica de desenvolvimento diferente do hegemônico, sendo que medidas fundiárias limitadas são incapazes mesmo de impactar significativamente o quadro de empobrecimento do campo.



Evidencia-se, assim, a estratégia de mercantilização e despolitização da política agrária em uma área marcada por conflitos fundiários entre camponeses e grandes produtores de soja. A definição desse modelo de regularização fundiária tem ainda outro impacto sobre o trabalho no campo. O Programa Crédito Fundiário, diferente do Programa de criação de assentamentos pelo INCRA, prevê apenas o acesso a terra, sem qualquer garantia em torno das condições de trabalho. Não há, neste caso, ações de melhorias habitacionais, apoio produtivo, instalação de energia elétrica, enfim, as condições mínimas para a organização e estruturação do trabalho na terra.

Observa-se, então, que as decisões políticas fundamentais sobre a intervenção do Estado no território não partem do território. Desta forma, a centralização do Estado é reconfigurada com sua infiltração no tecido social pela via da instrumentalização da sociedade. Mesmo quando o Estado aparenta atribuir algum poder decisório à sociedade civil local, esta se dá nos limites de diretrizes gerais previamente estabelecidas.

Aqui encontramos um outro parâmetro de avaliação da territorialização das políticas públicas. Este consiste na capacidade dos actores territoriais em dar conteúdo local às medidas a serem implementadas. Na realidade, a secundarização dos actores locais, a par do esvaziamento das suas possibilidades de acção, traduz-se, frequentemente, na desterritorialização das intervenções a serem realizadas (GOMES, 2008, p. 21).

Observa-se nesse sentido, a funcionalidade da prática participacionista no âmbito da estratégia territorial, onde o nível de participação “permitida” pelo modelo não altera as grandes diretrizes do Estado para a intervenção no campo. Enquanto que, situadas como partícipes do processo, em “parceria” com o Estado, opera-se na subjetividade dos sujeitos que mina os processos de resistência, já que estes seriam também responsáveis pela alteração da realidade do território. Esta contradição está na base da estratégia territorial e articula sua funcionalidade ao sistema de controle social.

A questão da participação, nos marcos da estratégia territorial promovida pelo Estado brasileiro, tem um carácter muito mais ideológico, de gerar aceitação ao processo na medida em que favorece a compreensão de que são todos partícipes e responsáveis, do que propriamente um mecanismo democrático de compartilhamento de poder acerca de decisões fundamentais. Assim, é mais um

elemento mobilizador do compromisso individual e com o processo de desenvolvimento.

Assim, conforme analisa LUSTOSA (2005, p. 168), a adoção de unidades de “desenvolvimento territorial”, como parâmetro de análise e de intervenção estatal, constitui mais um elemento do arsenal ideológico que valoriza as noções de estruturas regionais e locais, seguindo as teses do “desenvolvimento local”, como foco do novo padrão de intervenção no campo. Na ausência de um modelo nacional de desenvolvimento que incorpore de forma emancipada os camponeses, o Estado propõe a adoção de medidas de dinamização econômica ou mesmo de contenção da pobreza, voltadas a núcleos “subnacionais”. O modelo nacional de desenvolvimento está definido, restam apenas possibilidades espacialmente pontuais de viabilidade econômica ou de mera sobrevivência, à margem do padrão dominante.

Desta forma, a estratégia territorial teria uma funcionalidade compensatória em relação ao aprofundamento da questão agrária. Desta forma, as políticas de trabalho no campo acabam por apresentar um enfoque apenas residual, porém, sem criar maiores rivalidades com o agronegócio na disputa pelos fundos públicos. Essas políticas não alcançam todos os camponeses, apenas aqueles considerados mais “viáveis”, aptos ao ingresso no mercado, sendo que os que não são alcançados por essa políticas passam a ser alvo de medidas compensatórias, principalmente vinculadas às políticas de assistência social. Com estas limitações, tais políticas de trabalho deixam de ter um potencial estruturante no contexto das demais políticas públicas e da realidade da produção agrícola camponesa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No estudo realizado acerca das estratégias contemporâneas de controle social pelo capital em crise, constatou-se a ênfase na intervenção do Estado sobre a pobreza. Analisando o município de Chapadinha enquanto expressão do processo de avanço do capital no campo por meio do agronegócio e do processo de reconfiguração do sistema de controle social através das políticas públicas, identificou-se a centralidade a política de assistência social, e, no âmbito desta, o Programa Bolsa Família. As políticas voltadas ao trabalho no campo também são redimensionadas, favorecendo a submissão do campesinato ao projeto do capital, enquanto “pobres do campo” e “empreendedores rurais”.

Observou-se que as prioridades governamentais para a assistência social são coerentes com os direcionamentos da política econômica para a expansão e aprofundamento do capital no campo, por meio do agronegócio. Ao passo em que tal projeto de desenvolvimento aprofunda e complexifica a questão agrária, como repercussões no campo e na cidade, a reformatação das políticas de trabalho e assistência respondem por objetivos práticos de contenção e alívio da pobreza, mas seus principais resultados estão no campo político e ideológico.

Trata-se, ainda, de estratégias renovadas de mobilização que retomam práticas históricas de solidariedade familiar e comunitária, autoajuda e ajuda mútua, articuladas ao projeto de reforma social e moral burguesa, que passa pelo atendimento a algumas necessidades materiais da classe trabalhadora, mas, sobretudo, sobre seu controle ideológico. Este tipo de resposta promove a despolitização da questão social e da questão agrária, deslocadas da relação central do trabalho e da propriedade da terra, para apresentar-se simplesmente como expressão da pobreza, indiferenciada e isenta de contradições e, por isso, objeto de medidas de assistência e não de políticas de trabalho.

O poder central define o combate à pobreza a partir de um viés economicista, de geração de renda nas camadas mais pobres voltadas para a formação de um mercado de massas. Trata-se de criar uma base econômica para a realização da mais-valia. Assim, o mercado é visto como principal forma de geração de bem-estar, com ação auxiliar do Estado no alívio da extrema pobreza (CASTELO, 2013, p. 393).

O lócus do mercado ampliado, onde transitam distintos interesses, demandas e classes, paira, ideologicamente, como centro de referência das distâncias sociais diminuídas. A exacerbação da ideologia do direito ao consumo simula uma 'integração' social, que, na realidade, é uma 'inclusão forçada' com fins de estimular o mercado. A participação periférica dos beneficiários dos programas de transferência de renda no mercado é a meta consumada pelo capital, e não a participação engendrada pela condição de cidadania alcançada pelos trabalhadores a partir de suas conquistas civilizatórias (CASTRO, 2013, p. 365).

A pobreza, constituída a partir do próprio processo produtivo, em decorrência da relação capital/trabalho, é mistificada em seus determinantes. Desta forma, a resposta apresentada situa-se no âmbito da distribuição da renda, portanto, incapaz de alcançar a dinâmica de geração de pobreza/riqueza. Partindo da compreensão da natureza das contradições capitalistas e da impossibilidade de supressão da questão social sem a supressão da própria ordem do capital, ainda no contexto das mediações estabelecidas pelas políticas públicas, há que se considerar a existência de respostas mais ou menos progressistas. E neste contexto tem-se uma configuração conservadora das políticas públicas, na medida em que, deslocada sua referência do trabalho, contribui para o obscurecimento das contradições, para a desmobilização das lutas sociais e para o ataque à subjetividade do trabalhador.

Ao longo dos últimos 13 anos, este projeto de desenvolvimento e controle social, foi articulado por forças provenientes da esquerda brasileira. O Partido dos Trabalhadores, em seu projeto de alcance e manutenção no poder central do país, aliou-se a projetos e concepções de origem social liberal, construindo uma agenda política distanciada de demandas históricas da classe trabalhadora do campo e da cidade. Nesta direção, o Estado por um lado, contribui para a institucionalização de mínimos sociais, mas por outro, deixou de realizar importantes reformas sociais, dentre elas, a reforma agrária. Foram priorizadas políticas públicas que atendiam, sobretudo, às necessidades do capital, ainda que com alguma atenção ao estrangulamento da questão social.

No entanto, mais do que a ação sobre a pobreza extrema, tais políticas tiveram alta repercussão na desmobilização das lutas sociais, contribuindo de alguma forma a própria guinada conservadora da política brasileira, com retomada intempestiva do poder pelas classes dominantes e esgotamento autoritário da experiência de 13 anos no Partido dos Trabalhadores no Governo Federal.

Esvaziadas de conteúdo crítico e de potencial mobilizador das lutas sociais, mesmo estas políticas que agem de forma compensatória sobre a questão social encontram-se ameaçadas de retração ou substituição por ações estatais ainda mais conservadoras, em meio a um processo de aprofundamento do controle do capital que desconsidera processos democráticos. Identifica-se, assim, como tendências, uma focalização ainda maior das ações voltadas à pobreza e ampliação do suporte ao capital, avanço em projetos de privatização dos serviços públicos.

Em meio a este contexto de profundos desafios, coloca-se a urgência da politização da questão social e da questão agrária, por meio da rearticulação das lutas populares, recuperando o protagonismo da classe trabalhadora na transmutação do pauperismo em questão social. No que se refere ao papel político do campesinato, coloca-se a necessidade de sua reafirmação enquanto sujeito histórico, superando contradições e limitações históricas e construindo projetos passíveis de disputa na sociedade nacional:

Os esforços das famílias camponesas para encontrarem um padrão reprodutivo que lhes permita a reprodução social da família sem tenderem para uma diferenciação social – quer pela hipótese da proletarização, quer por sua transformação em pequenos burgueses agrários, com a introdução de relações sociais de produção de assalariamento – pressupõe que, mesmo em distintos contextos sociais, afirmem a sua autonomia relativa perante as diversas frações do capital com as quais se relacionam nos diversos mercados onde se inserem (COSTA e CARVALHO, 2012, p. 119).

A persistência do campesinato enquanto classe na sociedade capitalista depende de sua capacidade de alcançar graus de relativa autonomia em relação às relações dominantes. Trata-se do alcance das condições de crescimento da produtividade frente às limitações da força de trabalho familiar, para o qual dependem da construção de novas referências produtivas para a agricultura (técnicas e tecnológicas) que permitam a interação com a sociedade capitalista, superando a subalternização e mantendo a particularidade camponesa. Refere-se, assim, à construção de um projeto que requer a afirmação de um sujeito coletivo, o campesinato, na luta para o enfrentamento ao processo histórico de subalternização, reposicionando-se, para além da resistência, apresentando alternativas ao modelo capitalista hegemônico no campo brasileiro.

Nesta perspectiva, é fundamental a aliança com a classe trabalhadora da cidade na articulação de processos massivos de resistência que tenham o poder de

reposicionar as estratégias de enfrentamento da questão social, com o tensionamento sobre as políticas públicas, tendo em vista a manutenção e ampliação de direitos, mas dentro de um processo capaz de rearticular as forças populares em torno da construção e disputa de projetos societários.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. *O Futuro das Populações Rurais*. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2003.

\_\_\_\_\_. *Para uma teoria dos estudos territoriais*. In: I COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, Florianópolis (SC). Disponível em: <<http://www.cidts.ufsc.br/>>. Acesso em: 26.ago.2016.

\_\_\_\_\_. *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*. São Paulo: Hucitec.1992.

ABREU, Marina Maciel. *Controle social e mediação da política de assistência social na sociedade brasileira na atualidade – indicações para o debate*. In: Revista de Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão, v. 6, nº. 1, 2002.

\_\_\_\_\_. *Serviço social e organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional*. São Paulo: Cortez, 2002.

ALENTEJANO, Paulo Roberto R. *As relações campo-cidade no Brasil do século XXI*. Revista de Políticas Públicas. São Luís: EDUFMA, 1995.

ALTAFIN, Iara. *Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar*. Biblioteca Digital da questão agrária brasileira: 2006.

ANDRADE, Maristela de Paula. *Os gaúchos descobrem o Brasil*. São Luís: EDUFMA, 2008.

\_\_\_\_\_. *Produção de carvão vegetal e o plantio do eucalipto no leste maranhense*. In: Carajás: desenvolvimento ou destruição? Relatórios de Pesquisa. São Luís: CPT. 1995.

ARAÚJO, T. B. *Território, desenvolvimento rural e regional*. In: IICA, Território, desenvolvimento rural e democracia. Anais do I Fórum Internacional. Fortaleza: IICA, 2003.

ARCANGELI, Alberto. *O mito da terra: uma análise da colonização da Pré-Amazônia Maranhense*. São Luís: UFMA/PPPG/EDUFMA, 1987.

BARBOSA, Nair Martins; CUTRIM, Suany Clise Froz; e VIEIRA, Ezron de Andrade. *A expansão da soja no Baixo Parnaíba e os impactos aos direitos humanos*. Disponível em: [http://www.faor.org.br/CD/download/3\\_expansao\\_soja.pdf](http://www.faor.org.br/CD/download/3_expansao_soja.pdf). Acesso em 25.jul.2016.

BRASIL. *Lei 11.326*, de 24 de Julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da União, dia 25/07/2006.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto n°. 1946*, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: [www.pronaf.gov.br](http://www.pronaf.gov.br). Acesso em 20.out.2016

\_\_\_\_\_. *CAGED*. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em [www.caged.maisemprego.mte.gov.br](http://www.caged.maisemprego.mte.gov.br). Acesso em 23.out.2016.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Plano Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: IICA-MIN, 2007.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Subsídios para a definição da política de Ordenamento Territorial - PNOT* (versão preliminar). Projeto “Elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial-PNOT”. Brasília: 2006.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Jornal Territórios da Cidadania*, 2010. Disponível em: [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br). Acesso em 23.out.2016.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Revista Territórios da Cidadania*, 2009. Disponível em: [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br). Acesso em 23.out.2016.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Revista Um Novo Brasil Rural*, 2010. Disponível em: [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br). Acesso em 20.out.2016.



\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Territórios da cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro*. Brasília: MDA, 2007.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Coordenação de Ações Territoriais. *Proposta técnica de revisão da estratégia metodológica do processo de desenvolvimento territorial*. Brasília: MDA, 2006a.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento* Brasília: SDT/MDA, 2005a. (Documentos de Apoio 2).

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Referências para a gestão social de territórios rurais*. Brasília: SDT/MDA, 2005b. (Documentos Institucionais 3).

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília: SDT/MDA, 2005c. (Documentos Institucionais 2).

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília: SDT/MDA, 2005d. (Documentos Institucionais 1).

BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. Vozes. 2002.

CARDOSO, Franci Gomes. Resenha. POCHMANN, Márcio. *Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil*. São Paulo: Cortez, 210, p. 191. In: Revista de Políticas Públicas. A questão do neodesenvolvimentismo e as políticas públicas: o debate contemporâneo. EDUFMA. v. 17, nº. 2, julho/dezembro 2013.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. *Ideologia do desenvolvimento*. Brasil: JK JQ. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

CARNEIRO, César. *Agricultura familiar no Maranhão: evolução, situação e perspectivas*. Texto mimeo. 2001.

CARVALHO, Horácio Martins. *A questão agrária e o fundamentalismo neoliberal no Brasil*. Disponível em <http://www.resistir.info>. Acesso em 12.jul.2016.

\_\_\_\_\_. *O impacto negativo do agronegócio burguês na sociedade brasileira*. Curitiba, novembro, mimeo, 20 p. 2004.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CASTELO, Rodrigo. *O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro*. Serviço Social e Sociedade, nº. 112, p. 613-636, out./dez., 2012.

\_\_\_\_\_. *O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CASTRO, Alba Tereza Barroso de. *O novo desenvolvimentismo e a nova fase das políticas compensatórias*. In: Revista de Políticas Públicas. A questão do neodesenvolvimentismo e as políticas públicas: o debate contemporâneo. EDUFMA. v. 17, nº. 2, julho/dezembro 2013.

CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. Tradução Silvava Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA, Francisco de Assis e CARVALHO, Horácio Martins de. *Campesinato*. Dicionário da educação do campo. CALDART, Roseli Salete, PEREIRA, Isabel Brasil, ALENTEJANO, Paulo e FRIGOTTO, Gaudêncio, organizadores 2 ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

CPT. *Conflitos no campo – Brasil*. 2011

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

\_\_\_\_\_. *Commodities agrícolas*. Dicionário da educação do campo. CALDART, Roseli Salete, PEREIRA, Isabel Brasil, ALENTEJANO, Paulo e FRIGOTTO, Gaudêncio, organizadores 2 ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

FASE. *A agricultura familiar da soja na região sul e o monocultivo no Maranhão*. Duas faces do cultivo da soja no Brasil. Rio de Janeiro: FASE, 2008.

FERNADES, Florestan. *Brasil: em Compasso de Espera*, Pequenos Escritos Políticos. São Paulo, HUCITEC, 1980.

\_\_\_\_\_. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1976, p. 269-270; p. 292.

\_\_\_\_\_. *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

FERREIRA, Raimundo Nonato Silva. Entrevista realizada em 15/03/2011.

FIGUEIREDO, Mary Alba. Entrevista realizada em 22/05/2011.

FIORI, José Luís. *O vôo da coruja*. Record. 2003.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. *O controle da pobreza na ordem do capital: a centralidade da assistência social no Brasil do ajuste neoliberal*. 2007. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

FROTA, Antonio Boris e CAMPELO, Gilson de Jesus Azevedo. *Evolução e perspectivas da produção de soja na região Meio-Norte do Brasil*. Disponível em <http://www.cpatsa.embrapa.br/catalogo/livrorg/sojaproducao.pdf>. Acesso em 13.jul.2016.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

GARCIA, José Carlos. *Legitimidade da luta pela terra*. Dicionário da educação do campo. CALDART, Roseli Salete, PEREIRA, Isabel Brasil, ALENTEJANO, Paulo e FRIGOTTO, Gaudêncio, organizadores 2 ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

GASPAR, Rafael Bezerra. *O eldorado dos gaúchos: deslocamento de agricultores do Sul do país e seu estabelecimento no Leste Maranhense*. São Luís: EDUFMA, 2013.

GASQUES, José Garcia, REZENDE, Gervázio Castro de, et al. *Desempenho e crescimento do agronegócio no Brasil*. IPEA. Texto para discussão nº 1009. Fevereiro de 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. *Questão social no capitalismo*. In: Temporalis. ABEPSS, 2 ed. Ano 2, n. 3 (jan/jul. 2001). Brasília: ABEPSS Gráfica.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Produção Agrícola Municipal (PAM): 1990 a 2004*.

\_\_\_\_\_. *Censo Demográfico. 2016*

II Plano Nacional de Reforma Agrária – *Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural*. - Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva; Ministro do Estado do Desenvolvimento Agrário Miguel Soldatelli Rossetto; Presidente do INCRA Rolf Hackbart

IICA. *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. OPPA/CPDA/UFRRJ. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Rio de Janeiro: 2007.

KAGEYAMA, Ângela. *Desenvolvimento rural: conceito e um exemplo de medida*. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/12/12O506.pdf>. Acesso em 13.jun.2016.

LEMOS, Jarlene Almeida. Entrevista realizada em 25/05/2011.

LOPES, Josefa Batista et al. *Transformações e sistemas de controle social nas relações campo e cidade: trabalho, luta social e prática profissional do assistente social no Maranhão*. Projeto de Pesquisa: Departamento de Serviço Social – UFMA, São Luís, 2006.

LUSTOSA, Maria das Graças Osório P. *A Viabilidade da Agricultura Familiar no Contexto da Reestruturação Produtiva: Particularidades no Brasil*. Tese de Doutorado. Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ. Outubro de 2005.

\_\_\_\_\_. *Produção e trabalho na economia de mercado: as novas tendências do desenvolvimento rural/urbano no Brasil e: suas interfaces às políticas sociais e ao serviço social*. 2007

MARTINE, George. *A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia?* In Lua Nova, CEDEC, nº 23, março/1991.

MARTINS, José de Souza. *Expropriação e Violência: a questão política no campo*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1991.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *As lutas de classes na França: 1848-1850*. Boitempo: 2012.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. *Reforma Agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MEDEIROS, R. B. de F.; OLIVEIRA, A. P. da S. (2004). *Desenvolvimento Rural Sustentável: Um Guia Prático para as Comunidades do Semi-Árido Nordeste*. Disponível em: <http://proasne.net/desenvolvimentosustentavel.html#parte1>>. Acesso em 03.jul.2005.

MESQUITA, Benjamim Alvino. *Demanda por alimentos e as consequências na Amazônia brasileira: “sucesso” do agronegócio e tragédia do desmatamento*. EGAL

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento econômico recente do Maranhão: uma análise do crescimento do PIB e perspectivas*. Cadernos IMESC.

\_\_\_\_\_. *Expropriação dos recursos naturais e exclusão social na Amazônia brasileira na “era neoliberal”*. Rio de Janeiro: Anais do V SINGA, 2009.

\_\_\_\_\_. *Expropriação dos recursos naturais, vulnerabilidade e exclusão social na Amazônia brasileira (notas exploratórias)*. ALAS. 2008

MORAES, Reginaldo C.; ÁRABE, Carlos Henrique Goulart; SILVA, Maitá de Paula e. *As cidades cercam os campos*. Estudos sobre projeto nacional e desenvolvimento agrário na era da economia globalizada. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

MOTA, Ana Elizabete. *O mito da assistência social*. Ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_; AMARAL, Ângela Santana; PERUZZO, Juliane Feix. *O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina*. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012.

NAÇÕES UNIDAS. *Nosso Futuro Comum*. Nova Iorque. EUA, 1987.

NAKATANI, Paulo; FALEIROS, Rogério. Naques; VARGAS, Neide. César. *Histórico e limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira*. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 110, abr/jun 2012, p. 213-240.

NERES, Juvenal Costa. *Liderança camponesa*. Entrevista realizada em 15/05/2011.

NETTO, José Paulo. *Cinco notas à propósito da questão social*. In: *Temporalis*. ABEPSS, 2 ed. Ano 2, n. 3 (jan/jul. 2001). Brasília: ABEPSS Gráfica.

\_\_\_\_\_. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, M. G.; RIZZOTTO, M. L. F. Estado e políticas sociais: Brasil e Paraná. Cascavel: Uduioeste, 2003.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de, STÉDILE, João Pedro. *O agronegócio x agricultura familiar e reforma agrária*. CONCRAB e Action/AID Rio de Janeiro. Junho/2004.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *Barbárie e modernidade: agronegócio e transformações no campo*. 2003.

\_\_\_\_\_. *O campo brasileiro no final dos anos 80*. Em: A questão agrária hoje. Coord: João Pedro Stédile. Rio Grande do Sul: Editora da Universidade, 1994.

\_\_\_\_\_. *Tragédia e farsa, a compra de terras por estrangeiros*. Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo, ano 5, nº. 50, p.16-17, set. 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*. Sudene, nordeste. Planejamento e conflito de classes. 3ª. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_ e PAOLI, Maria Célia. *Os sentidos da democracia*. Política do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999.

PETRELLI C. V.; Ortega, A. *PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Qual o seu real objetivo e público alvo?* Anais do XL Congresso da SOBER, Passo Fundo, RS, 2002.

PNUD. Fundação João Pinheiro. IPEA. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Chapadinha, MA.

PRADO JR., Caio. *A questão agrária no Brasil*. 5ª. Ed. – São Paulo: Brasiliense, 2000.

\_\_\_\_\_. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

\_\_\_\_\_. *História Econômica do Brasil*. 43ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

RIBEIRO, Sebastião. Liderança da Comunidade Quilombola de Barro Vermelho. Entrevista realizada em 15/05/2011.

SACHS, Ignacy. *Brasil rural: da redescoberta à invenção* Em: O campo no século XXI. Território de vida, de luta e de construção da justiça social. Org.: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; e MARQUES, Marta Inês Medeiros. São Paulo: Editora Casa Amarela e Editora Paz e Terra, 2004.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia*. São Paulo: Atlas, 1994.

SANT'ANA, Raquel Santos. *Trabalho bruto no canavial: questão agrária, assistência e serviço social*. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Milton. (et.al.) *Território, Territórios: ensaios sobre ordenamento territorial*. 2ª. ed. Rio de Janeiro, DP&A, 2006.

SENRA, K. V. *Desenvolvimento e território*. Pesquisa exploratória sobre políticas e instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial – DET. O Caso do Brasil. Santiago, Chile: CEPALILPES, 2010.

SILVA, Carlos e MAZZETTO. *Conhecimento Local e Sustentabilidade: lugares e saberes das ruralidades não modernas dos cerrados*. (2002). In: Via campesina do Brasil. O campesinato no século XXI: Possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil. Curitiba/Brasília, novembro de 2004.

SILVA, Carlos e MAZZETTO. *Democracia e sustentabilidade na agricultura brasileira: subsídios para a construção de um novo modelo de desenvolvimento rural*. Mimeo, 52 p., Belo Horizonte/ Rio de Janeiro, 2000

\_\_\_\_\_. *Políticas públicas e desenvolvimento rural: em busca de novos caminhos*. Em: O campo no século XXI. Território de vida, de luta e de construção da justiça social. Org.: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; e MARQUES, Marta Inês Medeiros. São Paulo: Editoria Casa Amarela e Editora Paz e Terra, 2004.

SILVA, José Francisco Graziano da. *A viabilidade de uma reforma agrária em São Paulo*. Em: A questão agrária hoje. Coord.: João Pedro Stédile. Rio Grande do Sul: Editora da Universidade, 1994.



\_\_\_\_\_. *O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro e a reforma agrária*. In: STÉDILE, J. P. (coord.) *A questão agrária na década de 90*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 137-143.

\_\_\_\_\_. *O Novo Rural Brasileiro*. Campinas: IE-Unicamp, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe*. São Paulo: Cortez, 2016.

SIMIONATTO e COSTA. *O PRONAF no governo Lula e a proteção do Estado aos interesses do agronegócio*. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas. 20 a 23 de agosto de 2013.

SITCOVISKY, Marcelo. *Particularidades da expansão da assistência social no Brasil*. In: *O mito da assistência social. Ensaios sobre Estado, política e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2008.

SOARES, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. *Questões da nossa época*. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Atlas, 1993.

STÉDILE, João Pedro. *Questão Agrária*. *Dicionário da educação do campo*. CALDART, Roseli Salete; PEREIRA, Isabel Brasil; ALENTEJANO, Paulo; e FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.) 2ª. ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

\_\_\_\_\_. *Reforma agrária*. *Dicionário da educação do campo*. CALDART, Roseli Salete; PEREIRA, Isabel Brasil; ALENTEJANO, Paulo; e FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.) 2ª. ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

THÉRY, Hervé. *Atlas do Trabalho Escravo no Brasil*. Disponível em <http://amazonia.org.br/wp-content/uploads/2012/05/Atlas-do-Trabalho-Escravo.pdf>. Acesso em 20.out.2016.

TORRENS, J. C. S. *Território e desenvolvimento: a experiência de articulação territorial do Sudoeste*, 2007.

VALENTE, Flávio. *Fome Zero, Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada*. Disponível em: [www.social.org.br/relatorio2005/relatorio026.htm](http://www.social.org.br/relatorio2005/relatorio026.htm). Acesso em 20.out.2016.

VECINA, Cecília Cruz. *O II Plano Nacional de Reforma Agrária do Governo Lula: uma análise para além do aparente*. XXI Encontro nacional de Geografia Agrária. Uberlândia, MG, 15 a 19 de novembro de 2012.

WANDERLEY, Maria de Nazaré B. *O campesinato no século XXI: possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil*. Curitiba/Brasília, novembro de 2004.