



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
CÂMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – DOUTORADO

Maiara Tavares Sodré

**A UNIDADE MÚLTIPLA DO DESENVOLVIMENTO NO ESPAÇO RURAL DE
PELOTAS/RS: A IDEIA, OS PROJETOS E OS PROCESSOS**

Presidente Prudente, 2021.

Maiara Tavares Sodré

**A UNIDADE MÚLTIPLA DO DESENVOLVIMENTO NO ESPAÇO RURAL DE
PELOTAS/RS: A IDEIA, OS PROJETOS E OS PROCESSOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista, Câmpus de Presidente Prudente, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Geografia.

Auxílio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – Bolsa Regular (processo nº 2017/04889-3).

Orientadora: Profa. Dra. Rosângela Aparecida de Medeiros Hespanhol

Presidente Prudente, 2021.

S679u Sodré, Maiara Tavares
A unidade múltipla do desenvolvimento no espaço rural de
Pelotas/RS : a ideia, os projetos e os processos / Maiara
Tavares Sodré. -- Presidente Prudente, 2021
307 f. : il., tabs., fotos, mapas

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),
Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente
Orientadora: Rosangela Aparecida de Medeiros Hespanhol

1. Geografia. 2. Geografia Humana. 3. Geografia Agrária. 4.
Desenvolvimento. 5. Complexidade. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da
Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente. Dados fornecidos pelo
autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA TESE: A unidade múltipla do desenvolvimento no espaço rural de Pelotas/RS: a ideia, os projetos e os processos

AUTORA: MAIARA TAVARES SODRÉ

ORIENTADORA: ROSANGELA APARECIDA DE MEDEIROS HESPANHOL

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de Doutora em GEOGRAFIA, área:
Produção do Espaço Geográfico pela Comissão Examinadora:



Profa. Dra. ROSANGELA APARECIDA DE MEDEIROS HESPANHOL (Participação Virtual)
Departamento de Geografia / FCT/UNESP - Câmpus de Presidente Prudente

Prof. Dr. EVERALDO SANTOS MELAZZO (Participação Virtual)
Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente / Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente

Prof. Dr. ELISEU SAVÉRIO SPOSITO (Participação Virtual)
FCT / UNESP/Presidente Prudente (SP)

Profa. Dra. GIANCARLA SALAMONI (Participação Virtual)
ICH/Universidade Federal de Pelotas/Pelotas (RS)

Profa. Dra. CÁTIA GRISA (Participação Virtual)
Interdisciplinar / Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Presidente Prudente, 12 de janeiro de 2021

AGRADECIMENTOS

Um dia me disseram que existe um “padrão” para os agradecimentos, que eles deveriam seguir uma lógica e ordem próprias e que – de alguma maneira – essa padronização seria representativa do comedimento e da sobriedade que denotam a cientificidade de uma pesquisa acadêmica. Eu realmente acredito que normas técnicas devem ser seguidas em trabalhos científicos, em última instância, como demonstração da seriedade e do rigor envolvidos em uma tese de doutorado, em especial nesses tempos de deploráveis ataques a pesquisadores e à própria ciência. Não é que me proponha a subverter as normas, elas são válidas e necessárias sempre que permitirem a determinação de procedimentos que facilitem a difusão do conhecimento.

O fato é que um doutorado resulta em mais do que uma tese, ele transforma o pesquisador, essa pequena figura, entre a cadeira e o teclado, que revê posições, cresce e vive momentos que escapam à frieza das normas. Por isso me permito uma licença acadêmica e faço destas páginas uma expressão de meus sentimentos, mais do que de minhas reflexões teórico-metodológicas empiricamente sustentadas e normativamente adequadas.

Agradeço aos meus pais, Dimas e Iara, aos meus irmãos, Marcos e Flávia, e à minha avó, Faustina, por bem mais do que algumas linhas poderiam representar. Agradeço pela companhia longínqua que sempre se fez tão presente, pelo cuidado que nunca conheceu distâncias e pela compreensão irrestrita de quem jamais hesitou em me apoiar.

Agradeço ao Eduardo por me ajudar a reavaliar minhas análises (sempre bastante negativas) sobre o conteúdo do meu trabalho e por ter me ensinado a combinar firmeza e serenidade, coragem e leveza. Agradeço por tudo que compartilhamos e pelo sorriso que descansa em meu rosto sempre que penso no futuro que construiremos.

Muitos amigos fizeram de meu doutorado um período agradável e feliz e me parece justo começar por aqueles que eu só tive a sorte de conhecer em função do próprio doutorado. Agradeço à Priscila, por ter me acolhido e abraçado de forma generosa e sincera e pelo privilégio de uma amizade tão inesperada quanto autêntica e leal.

Agradeço à Carla, pelas muitas lições, mas, principalmente, por todo o carinho e incentivo. E à Liriane, pela amizade quase instantânea.

Agradeço aos amigos que fizeram desses quase quatro anos uma fase de que sempre irei lembrar com uma nostalgia alegre, que é, no fim, a certeza de tempos bem vividos: Aurélio, Larissa, Claudinei, Alan, Joice, Jean, Renan, Gabriel, Flaviane, Letícia, Luiza, César, Lorena, Maryna e Mariana.

Agradeço à Giancarla, por ter me acompanhado de longe em todos os momentos do doutorado, sempre me encorajando com afeição e me inspirando como profissional e ser humano.

Agradeço à Regina, por toda a ternura e atenção.

Agradeço às minhas já velhas amigas, Victória e Estela, por uma amizade que a distância e o tempo apenas fortaleceram e pelo contentamento dos nossos reencontros, a convicção de uma sintonia de vidas.

Agradeço à Caroline, por todas as risadas e todo o carinho compartilhado.

Agradeço à minha orientadora, a Profa. Rosângela, pela confiança em mim e no meu trabalho, pelo estímulo e incentivo nos momentos em que nem tudo correu da forma esperada, pela permanente disponibilidade e pela leitura sempre atenta de todos os materiais que lhe enviei. Tive a sorte de poder contar com orientadoras a quem tomo como exemplo.

Agradeço a todos os agricultores, extensionistas e gestores com quem conversei. Este trabalho só existe graças à gentileza e cortesia de terem cedido seu tempo e compartilhado suas experiências. Mais que isso, esta pesquisa só existe em razão da perseverança e convicção com que todos os entrevistados cotidianamente tentam realizar seu trabalho.

Agradeço aos professores que compuseram as bancas de qualificação e de defesa, Profa. Dra. Catia Grisa, Profa. Dra. Giancarla Salamoni, Prof. Dr. Eliseu Savério Sposito, Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo e Prof. Dr. Marcos Aurélio Saquet. Debrucei-me sobre cada um de seus valiosos apontamentos e recomendações na tentativa de melhorar o trabalho.

Agradeço, em especial, aos meus professores durante o doutorado, mas também a todos os outros que tive ao longo da vida. Sem eles não poderia ter escrito este trabalho, nem ter me tornado uma pessoa capaz de realizar esta pesquisa.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UNESP de Presidente Prudente, por todas as oportunidades e pelo crescimento que me proporcionou.

Agradeço à Aparecida Tamae Otsuka pela solicitude e paciência com que sempre me atendeu.

Esta tese foi escrita com minhas mãos, mas sua construção é o resultado de esforços, desejos, inspirações e cuidados de todas as pessoas mencionadas. Por isso, os agradecimentos que agora faço – e os tantos outros que espero ter oportunidades de reafirmar – são ainda pouco para expressar o quanto me sinto grata.

Meu doutorado levou quase quatro anos, resultou em uma tese e em muito crescimento profissional e pessoal. Parte desse crescimento veio da realização da pesquisa acadêmica, a outra parte veio da dádiva de ter convivido com grandes seres humanos e da esperança de ter incorporado um pouquinho de cada um deles na pessoa que me tornei.

AGRADECIMENTO PELO FINANCIAMENTO

Esta pesquisa foi financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2017/04889-3 (Bolsa Regular de Doutorado).

As opiniões, hipóteses e conclusões expressas nesta tese são de responsabilidade da autora e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

Agradeço à FAPESP pelos 32 meses de bolsa e pela disponibilidade de recursos que me permitiram realizar trabalhos de campo, participar de congressos no Brasil e no exterior e adquirir materiais bibliográficos. Este trabalho não teria a atual configuração na ausência da concessão de bolsa por parte da FAPESP.

Agradeço ao parecerista da FAPESP, responsável pela avaliação de meu projeto de doutorado. Suas avaliações detidas e criteriosas sempre me orientaram e incentivaram.

Agradeço também ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelos 12 meses iniciais de bolsa, sem os quais não poderia ter começado a cursar o doutorado.

[...] parece que não vês que as palavras são rótulos que se pegam às cousas, não são as cousas, nunca saberás como são as cousas, nem sequer que nomes são na realidade os seus, porque os nomes que lhes deste não são mais do que isso, os nomes que lhes deste [...]

José Saramago, *As intermitências da morte*

Não há um caminho de volta e nenhuma solução poderá surgir na busca de tal caminho. O que a nossa época precisa é a reafirmação, pelas suas próprias condições e pelas suas próprias necessidades, dos valores essenciais da vida humana.

Karl Polanyi, *A grande transformação*

Algum tempo haveria de passar antes que Aureliano se desse conta de que tanta arbitrariedade tinha origem no exemplo do sábio catalão, para quem a sabedoria não valia a pena se não fosse possível se servir dela para inventar uma nova maneira de preparar o feijão.

Gabriel García Márquez, *Cem anos de solidão*

O que o mundo social fez, o mundo social pode, armado deste saber, desfazer. Em todo caso é certo que nada é menos inocente que o laissez-faire: se é verdade que a maioria dos mecanismos econômicos e sociais que estão no princípio dos sofrimentos mais cruéis, sobretudo os que regulam o mercado de trabalho e o mercado escolar, não são fáceis de serem parados ou modificados, segue-se que toda política que não tira plenamente partido das possibilidades, por reduzidas que sejam, que são oferecidas à ação, e que a ciência pode ajudar a descobrir, pode ser considerada como culpada de não assistência à pessoa em perigo.

Pierre Bourdieu, *A miséria do mundo*

RESUMO

Desde a segunda metade do século XX, o termo desenvolvimento povoa o imaginário coletivo e permeia os debates midiáticos protagonizados por políticos, economistas e representantes de organizações da sociedade civil. Em linhas genéricas, o vocábulo faz referência a uma tentativa de promover transformações positivas nas realidades enfocadas. No entanto, os projetos e processos mobilizados com o intuito de alcançar a concretização dessa ideia passaram por significativas transformações ao longo dos anos. No caso dos espaços rurais, dimensão espacial privilegiada pelo trabalho, os projetos de desenvolvimento também vivenciaram profundas ressignificações até alcançarem uma maior aproximação com as expectativas das populações rurais. Com base nesse panorama, a presente pesquisa objetiva compreender as concepções de desenvolvimento que orientam as demandas de agricultores familiares e norteiam a ação de gestores públicos e extensionistas ligados à operacionalização das políticas públicas para a agricultura familiar no município de Pelotas/RS. Para alcançar esse objetivo, o trabalho se orienta pelos direcionamentos delineados pelo pensamento complexo proposto por Edgar Morin e por uma metodologia de corte qualitativo. A apreensão das concepções dos quatro grupos pesquisados (gestores, extensionistas, agricultores atendidos por políticas públicas agrícolas e agricultores não atendidos por políticas públicas agrícolas) foi alcançada por meio da realização de entrevistas e, posteriormente, da aplicação dos procedimentos de análise de conteúdo ao material já transcrito. Os resultados alcançados indicam que existe uma profunda vinculação entre as concepções dos grupos pesquisados e os discursos hegemônicos no campo do desenvolvimento rural. A perspectiva de um desenvolvimento alternativo, mais conectado com a realidade dos espaços rurais, é consenso entre os entrevistados. Entretanto, os mesmos reconhecem que, na prática, ainda encontram dificuldades para converter ideias e projetos em prática. Existem divergências entre os quatro grupos pesquisados, de modo geral, gestores e extensionistas possuem um olhar mais otimista quanto ao desenvolvimento do município, enquanto os agricultores assumem uma visão mais cética, embora confiante no potencial de mudança do trabalho coletivo. Razão pela qual se entende que as futuras trajetórias do desenvolvimento rural de Pelotas ainda podem ser escritas a partir do enfrentamento dos problemas locais e da valorização dos avanços conquistados. A

limitação imposta por certos aspectos estruturais não deve ser ignorada, mas não pode desmobilizar a multiplicidade de potenciais que reside nos lugares.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Espaço rural. Agricultura familiar. Políticas públicas. Complexidade.

ABSTRACT

Since the second half of the 20th century, the term *development* has seized the collective imagination and permeated media debates steered by politicians, economists and representatives of civil society organizations. Broadly, the term refers to an attempt to promote positive transformation in targeted realities. However, the projects and processes mobilized to implement this idea have experienced significant changes over the years. In the case of rural spaces – a spatial dimension privileged by work – development projects have also undergone profound resignification until becoming more aligned with the expectations of rural populations. In view of this panorama, this doctoral dissertation aims to reflect upon the conceptions of development that route the demands of family farmers and guide the action of public managers and extension workers linked to the operationalization of public policies for family farming in the municipality of Pelotas, state of Rio Grande do Sul, Brazil. For this purpose, the study drew on outsets of Edgar Morin's Complex Thought and on a qualitative research method. The conceptions underlying the four groups studied (public managers, extension workers, farmers covered by public policies, and farmers not covered by public policies) were comprehended by means of interviews and subsequent content analysis of the transcribed material. The achieved results point to a deep link between the studied groups' conceptions and the hegemonic discourses in the field of rural development. As regards the perspective of an alternative development, more connected with the reality of rural spaces, there is a consensus among respondents. However, they recognize that, in concrete terms, they still find it difficult to convert ideas and projects into practice. There are divergences between the four groups studied: in general, managers and extension workers have a more optimistic view of the municipality's development, whereas farmers take a more skeptical view, yet confident regarding the potential for change through collective work. For this reason, it is understood that future trajectories of rural development in Pelotas can still be pursued by both facing local problems and valuing the advances so far achieved. The limitation imposed by certain structural aspects should be taken in account; however, it should not demobilize the multiple potentials of places.

Keywords: Development. Rural space. Family farming. Public policy. Complexity.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mosaico das principais paisagens no sudeste do município de Pelotas .	32
Figura 2 – Mosaico com as principais paisagens no noroeste do município de Pelotas	33
Figura 3 – Segmentos pesquisados nos grupos Gestão e Extensão	65
Figura 4 – Organograma sintético do modelo de análise de conteúdo adotado.....	68
Figura 5 – Categorias molares e moleculares para os grupos dos gestores e extensionistas.....	71
Figura 6 – Categorias molares e moleculares para os grupos dos agricultores com e sem políticas públicas	71
Figura 7 – Organograma estratificado da atuação das instituições por áreas de atividade, projetos desenvolvidos e/ou diretrizes operacionais	77
Figura 8 – Cooperação interinstitucional entre as instituições pesquisadas.....	87
Figura 9 – Principais responsáveis pelo desenvolvimento e ações por eles adotadas a partir da visão de gestores e extensionistas.....	103
Figura 10 – Núcleo explicativo do termo desenvolvimento na perspectiva de extensionistas e gestores	127
Figura 11 – Importância de diferentes segmentos para o desenvolvimento rural no olhar de gestores e extensionistas	148
Figura 12 – Parâmetros de verificação do desenvolvimento rural para gestores e extensionistas em Pelotas/RS.....	159
Figura 13 – Principais responsáveis pela promoção do desenvolvimento para agricultores atendidos por políticas públicas	169
Figura 14 – Principais responsáveis pela promoção do desenvolvimento para agricultores não atendidos por políticas públicas	169
Figura 15 – Mosaico de atrativos da Via Ecológica Serra dos Tapes.....	174
Figura 16 – Temporalidade/ciclicidade do desenvolvimento rural para gestores e extensionistas.....	178
Figura 17 – Autoimagem de agricultores atendidos por políticas públicas	182
Figura 18 – Autoimagem de agricultores não atendidos por políticas públicas	184
Figura 19 – Especificidade e alcance espacial do desenvolvimento rural para extensionistas e gestores	188

Figura 20 – Papel das políticas públicas no desenvolvimento rural para os grupos pesquisados	201
Figura 21 – Aspectos em comum na análise da coerência operacional das políticas públicas pelos grupos entrevistados	206
Figura 22 – Âmbitos prioritários do desenvolvimento rural para gestores e extensionistas.....	212
Figura 23 – Identificação espacial do desenvolvimento por parte dos grupos pesquisados	220
Figura 24 – Visão dos agricultores entrevistados sobre as instituições relacionadas ao desenvolvimento rural de Pelotas	224
Figura 25 – Qualidade de vida no espaço rural de Pelotas como entendida pelos grupos entrevistados	228
Figura 26 – Âmbito prioritário do desenvolvimento para cada grupo pesquisado ..	233
Figura 27 – Relação campo-cidade no entendimento dos grupos pesquisados.....	236
Figura 28 – Associações entre o núcleo explicativo do desenvolvimento e as categorias pesquisadas na visão dos grupos entrevistados.....	250
Figura 29 – Horizonte dos agricultores entrevistados sobre o desenvolvimento rural de Pelotas/RS	262

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Variação do IDESE de Pelotas/RS, do COREDE-Sul e do Rio Grande do Sul, entre 2011 e 2016	38
Gráficos 2 e 3 – Principais culturas de Pelotas em área plantada (42.171ha) e valor da produção (R\$ 240,4 milhões) em 2018	96
Gráfico 4 – Obstáculos ao desenvolvimento na visão dos agricultores familiares .	116
Gráficos 5 e 6 – População urbana e rural (2019) e valor adicionado por setor em Pelotas/RS (2017)	118
Gráfico 7 – Obstáculos ao desenvolvimento na visão de gestores/extensionistas.	119
Gráfico 8 – Faixas de desenvolvimento do IDH	123
Gráfico 9 – Evolução do IDH brasileiro entre 1990 e 2019.....	124
Gráfico 10 – Obstáculos ao desenvolvimento comuns a agricultores, extensionistas e gestores.....	168
Gráfico 11 – Variação no número de estabelecimentos agropecuários produtores de soja em Pelotas/RS entre 2006 e 2017	240
Gráfico 12 – Variação na área colhida (hectares) de soja em Pelotas/RS entre 2006 e 2017	241

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização do município de Pelotas no estado do Rio Grande do Sul e no Brasil	31
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Posições ocupadas pelo município de Pelotas no <i>ranking</i> estadual e nacional do IDHM, 1991-2010	38
Tabela 2 – Público atendido pela EMATER/RS no Rio Grande do Sul em 2018....	150
Tabela 3 – Variação absoluta e percentual no número de estabelecimentos agropecuários no país, estado e município, 2006-2017	242
Tabela 4 – Variação na área dos estabelecimentos agropecuários no país, estado e município, 2006-2017	243
Tabela 5 – Variação absoluta e percentual no pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários no país, estado e município, 2006-2017	244

LISTA DE SIGLAS

AIDS	Acquired Immunodeficiency Syndrome
CAPA	Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COMDER	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
COMUDE	Conselho Municipal de Desenvolvimento
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CONTAG	Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializados de Assistência Social
EMATER/RS	Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FEE	Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser
FETAG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
G-8	Grupo dos Oito (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Canadá e Rússia)
GT-PNAE	Grupo de Trabalho para o Programa Nacional de Alimentação Escolar Municipal
HLPE	Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutrição
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IECLB	Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MIT	Instituto de Tecnologia de Massachusetts
MNC	Corporação Multinacional
NPP	Agricultor(a) familiar não atendido(a) por políticas públicas agrícolas
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PEAF	Programa Estadual de Agroindústria Familiar
PEC-RS	Programa de Extensão Cooperativa do Estado do Rio Grande do Sul
PIB	Produto Interno Bruto
PIDRU	Plano Integrado de Desenvolvimento Rural
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Agricultor(a) familiar atendido(a) por políticas públicas agrícolas
PPAIS	Programa Paulista de Agricultura de Interesse Social
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RE	Restaurante Escola da Universidade Federal de Pelotas
RU	Restaurante Universitário da Universidade Federal de Pelotas
RS	Rio Grande do Sul
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAPDR-RS	Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SISBI	Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMDR	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural
SPL	Sistemas Produtivos Locais
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pelotas

SUSAF	Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte
UCP	Unidade de Cooperativismo da EMATER/RS
UCPel	Universidade Católica de Pelotas
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas
UN	Organização das Nações Unidas
UNDP	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNESP	Universidade Estadual Paulista
U.S.	Estados Unidos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
1.1 Contextualização empírica do município de Pelotas/RS	31
2 A DIMENSÃO ESPACIAL COMO A ESFERA DA CONSTRUÇÃO DE POSSIBILIDADES: UM ENFOQUE ESPACIAL INSTRUMENTALIZADOR DA ANÁLISE.....	40
2.1 Um olhar a partir da complexidade.....	41
2.2 O espacial como âmbito relacional habilitador do desenvolvimento	43
2.3 O corte instrumental de uma abordagem espacial além da dualidade estruturação-ação	53
3 A TRAJETÓRIA EMPÍRICO-METODOLÓGICA DA PESQUISA: POR ENTRE OS MÉTODOS E O UNIVERSO DOS PROTAGONISTAS DO ESTUDO	62
3.1 A operacionalidade da proposta: sobre a condução metodológica da pesquisa.....	62
3.2 Perfil da composição empírica da pesquisa	75
3.2.1 Gestores e extensionistas	76
3.2.1.1 A trama das relações interinstitucionais: cooperação e divergência	86
3.2.2 Agricultores familiares	94
4 NAS TRILHAS DOS CAMINHOS PERCORRIDOS PELO DESENVOLVIMENTO: UMA RECONSTITUIÇÃO ESPACIALIZADA DA IDEIA	100
4.1 O desenvolvimento como uma formação discursiva.....	101
4.2 Formações discursivas delimitadoras do desenvolvimento: da etimologia ao contexto empírico	108
4.3 As metamorfoses contemporâneas do desenvolvimento: a humanização das formações discursivas hegemônicas.....	120
5 IMAGINÁRIOS RECENTES EM TORNO DO DESENVOLVIMENTO: CRÍTICAS, REBATIMENTOS E PROPOSIÇÕES	133
5.1 Formações discursivas alternativas ao desenvolvimento: as perspectivas do pós-desenvolvimento	133
5.1.1 Inconsistências entre a crítica do pós-desenvolvimento e seu incipiente núcleo propositivo	139

5.2 Formações discursivas alternativas de desenvolvimento: algumas adjetivações.....	145
5.2.1 O desenvolvimento incluyente de Ignacy Sachs	147
5.2.2 O desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen e o desenvolvimento sócio-espacial de Marcelo Lopes de Souza	154
6 DELIMITANDO O ENFOQUE DE REFLEXÃO: A MULTIPLICIDADE DO DESENVOLVIMENTO RURAL	164
6.1 Desenvolvimento rural: um panorama do cenário externo	164
6.2 O contexto brasileiro: as diretrizes do olhar acadêmico sobre o desenvolvimento rural	172
6.3 Transformações políticas recentes na abordagem estatal do desenvolvimento rural	175
6.3.1 Uma rota para a espacialização: o desenvolvimento territorial rural	186
7 O DESENVOLVIMENTO RURAL SOB UMA PERSPECTIVA UNA E MÚLTIPLA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO UMA VIA ENTRE EXTREMOS.....	195
7.1 A relação entre desenvolvimento e políticas públicas: uma primeira aproximação	196
7.1.1 As políticas públicas na promoção do desenvolvimento: contribuições e coerência operacional	199
7.2 O encadeamento local-global na estruturação das políticas públicas.....	210
7.3 A operacionalização da multiplicidade: decompondo o desenvolvimento rural	219
8 PROJETOS E PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO RURAL: A VIABILIDADE DA IDEIA.....	232
8.1 O alcance do desenvolvimento rural: entre prioridades e preocupações .	232
8.2 O papel da agricultura familiar no desenvolvimento rural: a construção de um protagonismo	245
8.3 As políticas na intersecção entre Estado e mercados: possibilidades para a agricultura familiar	254
8.4 Os horizontes de emancipação do desenvolvimento rural	261
9 CONCLUSÃO	267
REFERÊNCIAS.....	277
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA POR PAUTAS COM REPRESENTANTES DOS GRUPOS DOS GESTORES E EXTENSIONISTAS	303

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA POR PAUTAS COM AGRICULTORES FAMILIARES ATENDIDOS POR POLÍTICAS PÚBLICAS AGRÍCOLAS.....	305
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA POR PAUTAS COM AGRICULTORES FAMILIARES NÃO ATENDIDOS POR POLÍTICAS PÚBLICAS AGRÍCOLAS.....	307

1 INTRODUÇÃO

Desenvolvimento é, sem dúvidas, um termo fartamente polissêmico, pode ser aplicado em referência a aspectos biológicos, mentais, psicológicos, intelectuais, musicais, entre muitas outras possibilidades. Trata-se de uma palavra aplicável e ajustável a diferentes contextos, povoando amplamente o vocabulário cotidiano da população, mas também os noticiários político e econômico, além da posição de destaque de que tipicamente dispõe na produção acadêmica e teórica. Sob esses últimos prismas, a ideia de desenvolvimento é focalizada a partir de sua capacidade de promover transformações em estruturas e conjunturas socioeconômicas marcadas por suas fragilidades ou insuficiências em termos de regulação econômica autônoma, ou garantia de níveis de vida dignos para parte significativa das populações que habitam a porção espacial em questão.

Essa perspectiva de desenvolvimento nasce no pós-segunda guerra mundial, como a resposta capitalista para a superação dos problemas de ordem econômica e social que assolavam grande parte do mundo à época. Desde então, o termo desenvolvimento sofreu diversas modificações, críticas, adaptações, autocríticas, reformulações e ainda hoje não existe consenso absoluto em torno de qual deve ser o seu conteúdo conceitual e prático. Genericamente, o que se pode dizer é que suas proposições iniciais tinham um viés econômico e estrutural, passando, gradativamente, a incorporar aspectos sociais para, mais recentemente, aderir às questões ambientais e dedicar alguma atenção a diferenciações culturais. Suas escalas também foram mudando, originalmente o desenvolvimento era um projeto a ser desencadeado nacionalmente, mas, pouco a pouco, foi se territorializando em delimitações menos abrangentes, até o momento em que o local ou o territorial passaram a assumir primazia.

Essa trajetória de mutabilidade, no entanto, não foi um processo transcorrido em gabinete. As diferentes versões do desenvolvimento foram objetivamente testadas por meio de políticas públicas, entre outros instrumentos estatais e supranacionais, em diversas partes do mundo – em especial aquelas mais dependentes economicamente –, levando a alguns avanços, mas também a retumbantes fracassos e, em alguns casos, ao agravamento das debilidades iniciais. A observância desse processo motivou desconfianças que alimentaram extensas e enfáticas críticas. Inicialmente dirigidas a cada uma das diferentes roupagens do

desenvolvimento, essas críticas acabaram por se tornar mais amplas, alcançando, assim, o questionamento do caráter efetivamente benéfico da própria ideia de desenvolvimento. Em uma reflexão que acabou por alimentar vertentes alinhadas à completa negação do desenvolvimento como possibilidade de mudança positiva na vida das pessoas.

No que diz respeito aos espaços rurais, dimensão privilegiada por esta pesquisa, a trajetória do desenvolvimento rural é bastante similar. No pós-guerra, o desenvolvimento rural se propôs como um processo de transformação revolucionária do campo, promovendo a sua modernização por meio da incorporação de maquinários e de tecnologia química à atividade agrícola. Mundialmente conhecido como Revolução Verde, essa forma de desenvolvimento rural promoveu o aumento significativo da produção de alimentos, mas também gerou externalidades profundamente negativas do ponto de vista social, ambiental e cultural. As críticas ao modelo estimularam o despontar de outras abordagens, mais localizadas, pensadas a partir da diversidade de cada contexto ecossistêmico e da valorização das formas familiares de produção¹, uma réplica ao processo de homogeneização cultural e ambiental de que a Revolução Verde havia sido acusada.

No Brasil, tal tendência ganha força política a partir de importantes mudanças operadas na década de 1990 e continuadas nos anos seguintes com a formulação de programas explicitamente voltados para a agricultura familiar, em uma tentativa de fazer desse segmento um agente da promoção do desenvolvimento rural. Tal direcionamento da ação estatal, no entanto, não implicou no abandono dos incentivos massivos e prioritários às formas empresariais de agricultura, marcando, assim, uma certa dualidade nas políticas de desenvolvimento rural. Uma divisão temporariamente aplacada no cenário político recente, em que o agronegócio, apoiado pelas forças políticas e midiáticas, adquiriu um *status* de universalidade, que arroga para si o direito de englobar a totalidade das formas de produção presentes no campo – “o agro é tech, o agro é pop, o agro é tudo”.

¹ Utilizados de modo indiferenciado neste trabalho, os termos agricultura familiar e produção familiar serão empregados para fazer referência a um segmento da agricultura brasileira alicerçado sobre uma produção que envolve o núcleo familiar na viabilização de um projeto coletivo de vida a partir do trabalho com a terra, o “adjetivo familiar visa somente reforçar as particularidades do funcionamento e da reprodução dessa forma social de produção, que decorrem da centralidade da família e da construção de seu patrimônio” (WANDERLEY, 2009, p. 41).

Diante desse cenário, múltiplas possibilidades de desenvolvimento rural têm sido aventadas. Desde aquelas vinculadas à centralidade do Estado e seu papel de idealizador de políticas públicas voltadas para a redução dos problemas presentes nos espaços rurais, até aquelas que defendem a autonomia das populações locais e sua liberdade para espontaneamente determinarem os caminhos que pretendem tomar para promover sua reprodução social. Sobre esse pano de fundo, são esboçadas algumas alternativas moderadas, que identificam possibilidades de desenvolvimento presentes na apropriação democrática dos mercados. Outras, mais radicais, optam por prognosticar a inviabilidade de grande parte da agricultura familiar ou, em outro extremo, entendem que não há nada a ser feito por populações rurais que vivem em situações de vulnerabilidade social, a não ser admirar a forma frugal como aprenderam a viver.

Em meio a essas multifacetadas respostas, o problema que dirige a presente pesquisa se insere em tal conjunto de questões, podendo ser assim enunciado: quais são as concepções de desenvolvimento que orientam as demandas dos agricultores familiares e embasam a atuação de gestores e extensionistas ligados à operacionalização das políticas públicas para a agricultura familiar no município de Pelotas, Rio Grande do Sul (RS)? Diante de tal problema, a hipótese levantada por este estudo é a de que as concepções dos grupos pesquisados são ancoradas em formações discursivas hegemônicas, regionalmente moldadas (PEET, 2002a, 2002b, 2007, 2009; PEET; HARTWICK, 2009; PEET; WATTS, 1996; WATTS; PEET, 1996) e contextualmente condicionadas pela dinâmica local de produção/reprodução de geometrias de poder (MASSEY, 1994, 2000, 2004a, 2004b, 2004c, 2006, 2008; MASSEY; HUMAN; BOND; FEATHERSTONE, 2009).

Por isso, apesar de discursos hegemônicos reforçados por aparatos institucionais nacionais e subnacionais exercerem um poder de delimitação sobre os conteúdos associados ao desenvolvimento, os horizontes para a construção de projetos alternativos não estão vedados de antemão. O profundo encadeamento existente entre o local e o global é indicativo da margem de instrumentalidade para a condução de projetos de desenvolvimento que partam de iniciativas concretas e do reconhecimento da multiplicidade dos espaços rurais. A ideia sustentada é a de que tais projetos, embora não ambiciosamente abrangentes em termos de escopo espacial e de público alvo, podem produzir resultados objetivos, por seu caráter dirigido e pela consonância que apresentam com outras ações de similar

constituição, orientadas pela definição de linhas diretrizes gerais. Em outros termos – e com nítida inspiração nas discussões de Morin (1980, 2000, 2003, 2006) –, sugere-se uma abordagem do desenvolvimento a partir de sua unidade múltipla.

Um desenvolvimento uno e múltiplo, que busque, com base na sociedade, a articulação em margens relativas de equidade entre Estado e mercados, sem impossibilitar o eventual protagonismo de um dos eixos, em um processo de articulação mediado pelas políticas públicas. Essa proposta parte da admissão da existência de insuficiências, limitações e vícios de ação muito amplos no Estado, nos mercados e na própria sociedade. Porém, entende que o reconhecimento dessas restrições não pode inviabilizar a busca pela apropriação equânime e democrática das instituições sociais, ou obstaculizar o enfrentamento das assimetrias que perpassam os espaços rurais brasileiros.

Nesse contexto, o objetivo geral da pesquisa consiste em compreender as concepções de desenvolvimento que orientam as demandas de agricultores familiares e norteiam a ação de gestores públicos e extensionistas ligados à operacionalização das políticas públicas para a agricultura familiar no município de Pelotas/RS. Para alcançá-lo, definem-se quatro objetivos específicos:

- Reconstituir a trajetória teórica e normativa da noção de desenvolvimento como um projeto institucionalizado de promoção do bem-estar geral;
- Identificar as concepções dos grupos pesquisados sobre termos mais precisos, como desenvolvimento regional, local e rural;
- Comparar as concepções de desenvolvimento de agricultores familiares atendidos por políticas públicas agrícolas com a de agricultores familiares não atendidos por programas estatais com foco agrícola;
- Investigar a existência de consonância entre as concepções de desenvolvimento dos grupos entrevistados e as orientações normativas das políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil.

Nenhum desses objetivos nutre a pretensão de ser estritamente alcançado em determinado capítulo ou seção. Em função da própria inspiração metodológica da pesquisa nos escritos de Edgar Morin acerca da complexidade, os objetivos delineados são todos atendidos de forma encadeada e articulada, mas não contígua. Uma vez que não se pretende o apontamento consecutivo de resultados, e sim a

realização de uma investigação guiada pelos objetivos do estudo – não por eles limitada –, de modo a conformar um todo integrado e também particularizável, que responda à indagação colocada e garanta complementariedade aos capítulos apresentados.

Essa lógica de articulação entre os capítulos apresentados não resvala justamente na armadilha teleológica ou de linearidade evolutiva em que tantas vezes o próprio desenvolvimento escorregou. Tampouco é uma negação da autodeclarada inclinação do trabalho ao pensamento complexo, em uma rejeição da proposta de circularidade produtiva – e não viciosa – que pauta tal proposição teórico-metodológica. De modo inverso, ao se traçar entre os capítulos um fio condutor que propicia o avanço no raciocínio defendido à medida que se realiza a leitura de cada uma de suas partes, a ideia é que seja possível perceber o encadeamento interno na composição do trabalho, através da coerência geral que apresenta e da forma como contribui para uma totalidade coesa.

Desse modo, o trabalho se caracteriza por uma unidade múltipla, em que uma ideia se constrói por meios diversos e associados. É essa a compreensão que explica o subtítulo da tese: a ideia, os projetos e os processos. Desde já é importante indicar que nesta pesquisa o desenvolvimento é simultaneamente entendido como ideia, projeto e processo. A ideia encerra a essência ou o princípio fundamental do desenvolvimento, aqui entendido a partir da conceituação de Peet e Hartwick (2009), como a melhora articulada das condições naturais, econômicas, sociais, políticas e culturais, que provê meios para mudar para melhor a vida dos grupos mais socialmente vulneráveis. O projeto assinala que o desenvolvimento precisa ser convertido em medidas concretas, desencadeadas, em especial, pelo Estado, com base em diretrizes normativas e operacionais que priorizem as demandas das populações locais. Por fim, o processo demonstra que o desenvolvimento consiste em uma construção permanente, que precisa ser constantemente repensada, revisada e reformulada com base na verificação de seus sucessos e limitações em alcançar suas propostas (projeto) e seu princípio essencial (ideia).

A ideia antecipa uma possibilidade desejada, os projetos delineiam caminhos a serem tomados e os processos materializam essas projeções. A flexão de número no uso dos substantivos é importante, a ideia responde pela unidade do desenvolvimento, enquanto os projetos e os processos garantem a sua

multiplicidade. Desde que despontou no horizonte do pós-guerra como uma proposição de alcance universal, o desenvolvimento sempre implicou em um sentido fundamental: uma vida melhor para as pessoas, especialmente para aquelas em condição de vulnerabilidade social. Como já pontuado, os projetos por meio dos quais se propôs alcançar esse fim já sofreram significativa variação ao longo do tempo e foram conduzidos por meio de processos pouco efetivos em contribuir para o alcance da ideia contida no desenvolvimento.

Pode-se argumentar que o desenvolvimento sofreu mudanças em seu conteúdo e que as propostas contemporâneas de desenvolvimento territorial, por exemplo, diferem de forma medular do *trickle down*, o famoso discurso de “fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”. O que é legítimo, pois o conteúdo do desenvolvimento envolve as três dimensões: ideia, projeto e processo; o crescimento econômico concentrado ou o incentivo aos pequenos empreendimentos locais são meios que representam diferentes perspectivas de como tornar a vida das pessoas melhor. Mesmo quando se toma o crescimento econômico como um fim em si mesmo e como sinônimo de desenvolvimento, o entendimento implícito é o de que há uma associação imediata entre os dois e que melhores níveis de renda poderiam conduzir a melhores condições gerais de vida. O conteúdo do desenvolvimento, portanto, variou amplamente ao longo dos anos, mas tais mudanças se operaram basicamente em seus projetos e processos.

Indiscutivelmente, o teor dessa mudança para melhor na vida das pessoas também sofreu variações com o passar do tempo, como uma consequência previsível das transformações que a sociedade viveu nos últimos setenta anos. Determinados critérios e valores passaram a ser relativizados e questionados, mas não a ideia em si: o desenvolvimento deve melhorar a vida das pessoas, independentemente de como esse “melhor” venha a ser determinado. O fato é que a unidade que a ideia de desenvolvimento carrega não advém apenas de seu caráter pouco mutável ao longo da história, mas do entendimento assumido de que a ideia de desenvolvimento possui caráter universal **hoje**. O desenvolvimento em qualquer cultura ou sociedade deve significar uma mudança para melhor na vida das pessoas. Evidentemente, o conteúdo dessa mudança não é igualmente universal e deve ser construído de forma múltipla, como também são as realidades diversas às quais se aplica.

Por isso, fala-se em ideia, em projetos e em processos. O desenvolvimento precisa ser pensando a partir de projetos diversos, que contemplem a especificidade da realidade em questão; postos em prática, tais projetos levam a processos também múltiplos de transformações, mudanças, aprimoramentos e, por vezes, superações. Os processos não implicam na transplantação para o real dos projetos, porque a teia complexa da realidade é sempre mais multifacetada que qualquer projeção. A condução dos processos é também a oportunidade para uma revisão dos projetos ou mesmo do teor das mudanças desejadas. A sobreposição existente nessa lógica é nítida, embora os projetos sejam delineamentos e os processos materializações, um processo não é apenas a execução, envolve também um planejamento continuado, que pode e deve ser concomitante com a realização do processo. Projeto e processo são diferenciáveis, mas inseparáveis.

Tal distinção é especialmente importante para assinalar um aspecto central da discussão realizada: a viabilidade do desenvolvimento. Um desenvolvimento rural construído sob o protagonismo das populações rurais não é apenas um esboço ideal de uma possibilidade ainda distante. De modo inverso, é um delineamento objetivo que pode ser – e já tem sido, como se verá – operacionalizado em realidades concretas. Como já indicado, o condicionamento hegemônico que formações discursivas exercem sobre os horizontes do desenvolvimento não bloqueia todas as vias. O local possui poder de ação e pode promover processos de mudança.

Não se pretende com isso fazer *tabula rasa* das imposições estruturais. Apenas se parte do entendimento de que hoje se faz necessário um pouco mais do que “rehacer la crítica de la alienación o de los riesgos de exclusión ligados al desarrollo de la economía de intercambio capitalista. Es, por lo tanto, importante saber cuál alternativa o cuál límite económico oponemos a la concurrencia para la competitividad y la acumulación” (SABOURIN, 2018, p. 163). Um desenvolvimento rural que efetivamente cumpra com o conteúdo de sua ideia é um projeto capaz de se converter em processo. Mas já terá de enfrentar muitos entraves para concretizar-se, por isso, não cabe impor barreiras discursivas que, de antemão, o limitem a um projeto e reduzam seu potencial de materialidade.

Algumas razões justificam a realização da investigação empreendida. Primeiro, a indispensabilidade de que qualquer teorização sobre o desenvolvimento esteja alicerçada em bases empíricas, ou seja, parta da realidade objetiva para a qual o desenvolvimento deve se dirigir. Isso não significa que o desenvolvimento não

deva ser pensado de modo estrutural, em escalas mais amplas, que impossibilitam a absoluta inspiração em experiências concretas e requerem algum grau de abstração. Entretanto, mesmo nesse domínio, é fundamental não perder de vista que o olhar macro precisa encontrar respaldo em medidas objetivas, capazes de atender aos anseios básicos da população. Investigar as concepções de desenvolvimento dos grupos envolvidos na sua operacionalização em Pelotas/RS significa contribuir para a construção do entendimento de que todo projeto conceitual de desenvolvimento rural deve sempre primar por sua aplicabilidade.

Segundo, a articulação entre a discussão das concepções de desenvolvimento dos entrevistados e uma perspectiva una e múltipla de enfoque do desenvolvimento rural compreende uma tentativa de realizar o que James, Gray, Martin e Plummer (2004) definem como pesquisa politicamente relevante. Isto é, um trabalho que contribua para a aproximação entre o conhecimento geográfico e as decisões do poder público, aportando elementos que orientem os tomadores de decisões. Como colocam os autores mencionados, isso significa que é preciso atentar para o que não tem atingido bons resultados em termos de promoção do desenvolvimento. Porém, também é preciso dirigir o olhar para o que tem produzido impactos positivos ou apresenta indícios de vir a produzir, valorizando tais iniciativas e analisando as possibilidades de sua expansão ou revisão para melhor aproveitamento. Tarefa que o trabalho procura assumir a cada categoria empírica explorada.

Terceiro, a indicação de caminhos pelos quais seja possível repensar os limites do desenvolvimento. Conforme indicado, a pesquisa busca articular diferentes dimensões e escalas, demonstrando que existem vias para promover um desenvolvimento que repercuta em resultados práticos e delimitados, mas sem abandonar um projeto mais arrojado de uma sociedade menos assimétrica. A análise das concepções dos grupos entrevistados sobre diferentes aspectos do desenvolvimento rural ajuda a explicitar a necessidade de romper com barreiras mentais – ligadas ao pensamento redutor – que impedem a identificação de alternativas entre ideias divergentes. Entende-se que é justamente no espaço entre as diferenças que se constroem possibilidades originais, que se abrem caminhos para repensar a realidade e fazer das limitações oportunidades, como a abordagem da relação local-global no capítulo dois demonstra e a discussão do capítulo oito reafirma.

Nesse sentido, é necessário um esclarecimento com relação à opção pelo recorte territorial do estudo: o município de Pelotas/RS. A escolha de Pelotas se deve, preliminarmente, a uma razão de cunho prático, o fato da pesquisadora ser natural do município, tendo, assim, maior aproximação com a realidade e as questões locais, além de melhores margens para viabilizar o contato com os grupos entrevistados. Complementarmente, o desenvolvimento de trabalhos anteriores no recorte empírico de Pelotas (SODRÉ, 2014, 2016) permite um arcabouço interpretativo sobre o município que enriquece e melhor contextualiza a análise das concepções de desenvolvimento dos entrevistados. Uma vez que é possível situar mais propriamente seus posicionamentos à luz do processo de formação e da dinâmica socioeconômica do município, contextualizando as lógicas particulares que direcionam o olhar dos grupos consultados, como será possível perceber ao longo do trabalho.

Todos os capítulos que seguem se apresentam intimamente concatenados, de maneira que a discussão posta no capítulo dois delimita o terreno sobre o qual são manejadas as ferramentas metodológicas da pesquisa, indicadas no capítulo três. Enquanto a apresentação da composição empírica do trabalho, que complementa o capítulo três, situa o leitor em relação às análises realizadas em todos os capítulos seguintes. A leitura dos capítulos três, quatro, cinco, seis, sete e oito ocorre sob o prisma delineado no capítulo dois e explica por que, apesar de espacial e institucionalmente viável, um desenvolvimento de caráter mais equânime não tem se mostrado tão assíduo no retrospecto das recomendações e da atuação de instituições internacionais e organismos multilaterais.

Em uma apresentação sintética, além das referências e dos apêndices, o trabalho se organiza em sete capítulos localizados entre a introdução (capítulo um) e a conclusão (capítulo nove). No capítulo dois se expõe a abordagem espacial que embasa o tratamento do desenvolvimento na tese, esclarecendo, também, o alinhamento operacional e teórico-propositivo da pesquisa às orientações da complexidade. No capítulo três se explicita a condução metodológica da pesquisa e contextualiza o panorama empírico dos grupos pesquisados sob um ângulo que revela a existência de uma trama complexa de relações interinstitucionais. No capítulo quatro se realiza uma reconstituição da trajetória histórica do desenvolvimento a partir da recomposição de formulações dotadas de maior alcance e expressividade no panorama global. Ao passo que no capítulo cinco se estabelece

uma contraposição entre diferentes vertentes contemporâneas de interpretação do desenvolvimento, tomando o caso de Pelotas como parâmetro para o debate de cada uma delas.

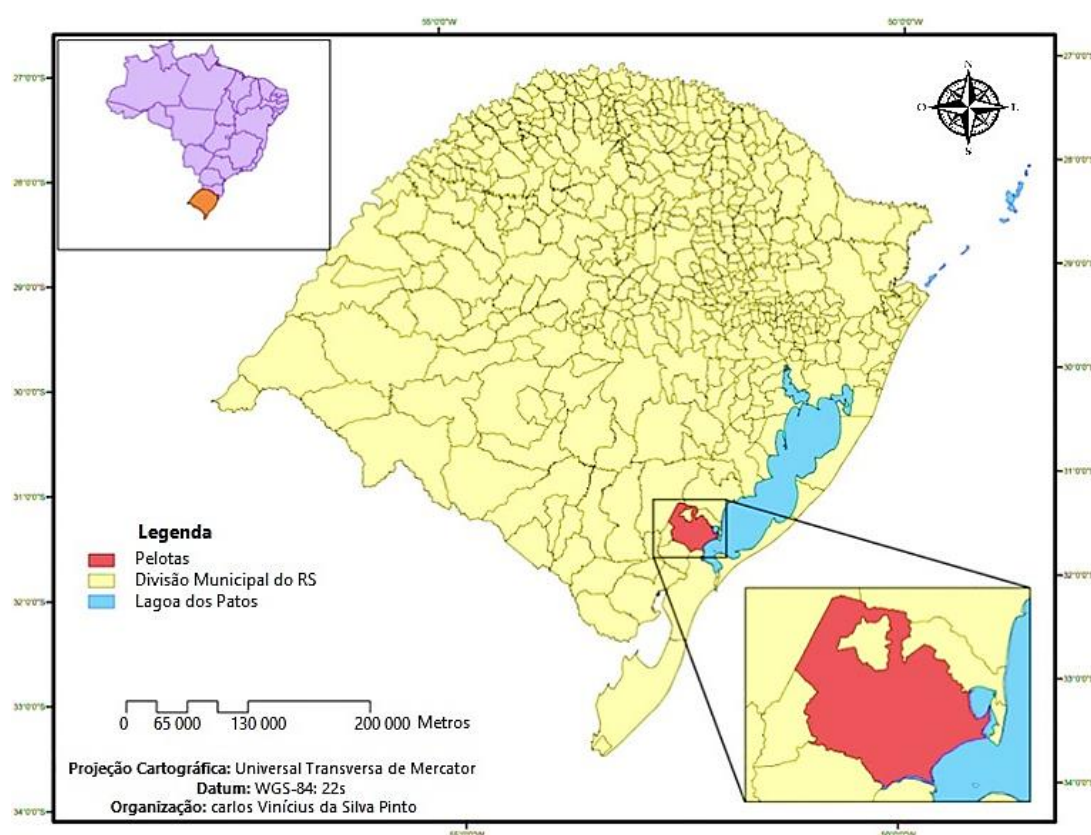
No capítulo seis se trata da multiplicidade de enfoques que envolvem o desenvolvimento rural e se analisa como o contexto do espaço rural de Pelotas pode apontar alguns caminhos possíveis para a valorização dos diferentes contextos locais. No capítulo sete se explora as bases teórico-interpretativas sobre as quais se fundamenta a ideia de unidade múltipla do desenvolvimento, com especial atenção ao papel que as políticas públicas podem desempenhar nessa construção e a exemplos empíricos que privilegiam o caso de Pelotas, mas não se restringem a ele. No capítulo oito, por fim, demonstra-se por que um desenvolvimento rural uno e múltiplo é uma proposta viável que encontra eco em processos históricos e contemporâneos. O que não significa que os projetos de desenvolvimento pensados nessa perspectiva não tenham de enfrentar realidades complexas e também múltiplas, em que questões estruturais se combinam a problemas contextuais.

Pensar a unidade múltipla do desenvolvimento rural a partir de Pelotas envolve assumir alguns norteamentos básicos ramificados em múltiplas possibilidades de encaminhamento. Por essa razão, o texto que segue prefere abrir portas a diversos aspectos e entendimentos em vez de indicar vias estreitas por onde caminhar. Se hoje parece claro que certas trilhas não podem levar ao desenvolvimento daqueles que mais precisam, igualmente claro está que não existe um único acesso ao desenvolvimento. Como ensina Massey (2008), a história ainda continua sendo escrita e o espaço é um processo em permanente construção. Diferentes abordagens teóricas, iniciativas locais, políticas públicas, exemplos de casos históricos e contemporâneos podem ensinar sobre o universo de possibilidades abertas ao desenvolvimento dos espaços rurais. Construir um desenvolvimento a partir dos lugares não precisa transformar o local em macrocosmo. Propor a unidade múltipla do desenvolvimento é também defender que o lugar construa suas próprias trajetórias sem desperdiçar a bagagem de outros viajantes.

1.1 Contextualização empírica do município de Pelotas/RS

Posto isso, é importante apresentar uma breve contextualização das características do município pesquisado², de modo a melhor dimensionar as discussões realizadas na sequência do trabalho. Pelotas se encontra na porção sul do estado do Rio Grande do Sul (Mapa 1), em uma região fisiográfica denominada Encosta do Sudeste.

Mapa 1 – Localização do município de Pelotas no estado do Rio Grande do Sul e no Brasil



Fonte: Adaptado de IBGE (2010).

O município particulariza-se pela presença de duas paisagens naturais contrastantes: o sudeste, marcado por um relevo baixo e plano e pela presença de

² Esta contextualização almeja apenas o delineamento geral do recorte territorial da pesquisa, situando o leitor acerca das principais dinâmicas e lógicas que, como pano de fundo, determinam o enquadramento e a conjuntura em que se inserem muitos dos processos e concepções analisados na continuidade do trabalho. Foge por completo aos propósitos deste empreendimento uma exposição detalhada sobre os aspectos naturais, históricos, sociais, econômicos, políticos e culturais do município de Pelotas e de seu espaço rural, em particular; uma tarefa já realizada pela pesquisadora em outros momentos (SODRÉ, 2014, 2016) e abundantemente disponível em obras de referência, como Garcia e Santos (2005), Grando (1989), Peñafiel (2006), Rambo (2000), Rosa (1985), Salamoni (2000), entre outros.

campos, que ensejaram o desenvolvimento da atividade pecuária e charqueadora, mais tarde parcialmente substituída pela orizicultura irrigada; e o noroeste, caracterizado por um relevo mais alto e acidentado, com mata nativa de característica arbórea, hoje expressivamente desmatada, correspondendo à porção do município ocupada pela agricultura familiar. Apesar da ocorrência em termos relativamente igualitários das duas formações vegetais originais, atualmente a área de campos é majoritária no município em razão dos processos de ocupação e desmatamento promovidos pelas atividades produtivas. As figuras 1 e 2 trazem um mosaico com algumas das paisagens mais marcantes em cada uma das delimitações espaciais descritas.

Figura 1 – Mosaico das principais paisagens no sudeste do município de Pelotas



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Pelotas se encontra na Zona Temperada, apresentando um clima subtropical úmido ou temperado, com quatro estações bem demarcadas e chuvas regulares. A proximidade com o Oceano Atlântico se expressa por meio de uma temperatura média anual amena ($17,6^{\circ}$) e alta umidade atmosférica. O município apresenta boa disponibilidade hídrica, estando localizado às margens do Canal São Gonçalo, elo de ligação entre a Lagoa dos Patos e a Lagoa Mirim. De modo geral, seus solos apresentam acidez elevada e carência de nutrientes (MASSAÚ; SILVA, 2017; PELOTAS, 2017b).

Figura 2 – Mosaico com as principais paisagens no noroeste do município de Pelotas



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

A disponibilidade de extensas planícies, somada à presença de gado selvagem, abandonado pelos jesuítas ao deixarem as missões, facilitou o estabelecimento das primeiras charqueadas já no final do século XVIII. As charqueadas funcionavam com mão de obra escrava, um trabalho intensamente explorado em jornadas de trabalho que extrapolavam dezesseis horas diárias (SURITA, 2013). O trabalho escravo ainda era utilizado para a confecção de telha e tijolos, que comporiam a construção de monumentos e de um patrimônio arquitetônico requintado, que hoje testemunha a opulência do auge do período charqueador no século XIX. Nesse mesmo século, a instituição da Lei de Terras em 1850 determina um novo momento no processo de ocupação do estado, com a criação de um sistema de colonização privada e o início da efetiva ocupação do noroeste do município, através da imigração alemã, pomerana³, italiana e francesa, e da formação de colônias⁴ na região.

Segundo Grando (1989), esse processo atendeu a alguns interesses da Coroa: ocupação do território, garantia do abastecimento da cidade e promoção de uma europeização da população local, entendida como possibilidade de elevação do padrão técnico da produção agrícola. Uma vez instalados, esses agricultores não atenderam tais expectativas e passaram a desenvolver uma policultura associada à

³ “A imigração pomerana em Pelotas e São Lourenço do Sul/RS iniciou ao sul do rio Camaquã, na Serra dos Tapes [...]. Os pomeranos de Pelotas e São Lourenço do Sul deram origem a comunidades que mantêm cristalizadas as suas tradições, pois, formaram um enclave étnico-cultural em uma região, predominantemente, ocupada por luso-brasileiros e espanhóis. Além de Pelotas, os pomeranos formaram comunidades em Santa Cruz do Sul, São Leopoldo e, ainda, nos estados de Santa Catarina e Espírito Santo. A Pomerânia, palavra que significa em polonês ‘país ao longo do mar’, situava-se na costa meridional do Mar Báltico, entre os rios Oder e Vístula. Na Idade Média essa região era ocupada por tribos eslavas, formando repúblicas de mercadores ou dinastias de clãs. Em 1231, a Pomerânia do Oder tornou-se um feudo de Brandeburgo, completamente germanizado. Posteriormente, em 1602, foi dividida entre a Suécia e Brandeburgo, tendo a maior parte do seu território pertencente ao reinado da Prússia. Em 1772, Frederico da Prússia conquistou a Pomerânia Vistuliana, constituindo-se novamente em uma unidade territorial em 1815. A Pomerânia fazia parte do Império Prussiano à época da imigração dos imigrantes para o sul do Brasil” (SALAMONI, 2017, p. 215-216).

⁴ “A partir da segunda metade do século XIX iniciou-se o processo de formação de colônias na região, a maior parte das quais por iniciativa particular, por parte de proprietários de terra que reservavam para esta ocupação terras menos favoráveis à criação extensiva de gado, mais longe dos cursos d’água. Por outro lado, havia charqueadores que, possuindo propriedades na Serra dos Tapes, com o objetivo de ocupar a mão-de-obra escrava durante os meses de inverno, resolveram investir no lucrativo empreendimento da colonização privada, em que os lotes de terra eram vendidos a preços altos” (SILVA, 2017, p. 10-11). Com isso, a palavra Colônia passou a representar os diferentes núcleos de imigração europeia instalados na região e os agricultores imigrantes, assim como seus descendentes, passaram a ser chamados de colonos. Hoje o termo Colônia é associado pelos agricultores familiares ao espaço rural do município, de forma geral.

criação de gado, muito próxima do modelo praticado pela agricultura cabocla local. Voltada para o autoconsumo e para a comercialização dos excedentes, essa agricultura de origem europeia foi a responsável pela constituição de diversas vocações produtivas do município, como o cultivo de pêssgo, as agroindústrias de frutas e o legado da produção artesanal de doces.

Essas duas formas de ocupação cultural e produtiva de Pelotas (a produção patronal de charque e a policultura familiar) sofreram transformações ao longo dos anos. Como analisam Garcia e Santos (2005), a produção charqueadora começa a acusar sinais de crise já no final do século XIX, em virtude das dificuldades de competição com o produto platino, mais barato, pois produzido com mão de obra livre. A alternativa, motivada pelos elevados preços do produto à época, se deu pelo investimento na orizicultura irrigada e em engenhos de beneficiamento do grão. Mais recentemente, o arroz, segunda maior lavoura temporária de Pelotas (8.000ha) perdeu espaço para a soja, atualmente a maior lavoura temporária do município, com 18.000ha (SEBRAE/RS, 2020). Embora o município ainda abrigue o maior polo de beneficiamento de arroz da América Latina (MASSAÚ; SILVA, 2017).

No caso da produção rural familiar, verifica-se, a partir do final do século XIX, um processo de especialização produtiva na fruticultura, com a formação de diversas agroindústrias familiares e o destaque para a produção de compotas de pêssgo. Na primeira metade do século XX, esse processo se acelera e as agroindústrias de frutas e olerícolas passam por um processo de concentração industrial em que médias empresas crescem significativamente, absorvendo as pequenas agroindústrias familiares. A produção agrícola do município como um todo também passa por um processo de expansão e ampliação do valor agregado, tabaco, morango e figo são introduzidos e rapidamente expandidos, enquanto o cultivo de arroz também passa a incorporar amplos ganhos de produtividade (PEÑAFIEL, 2006).

A partir dos anos 1980 esse cenário se transforma. Os baixos preços pagos pelas agroindústrias aos agricultores e, na década seguinte, o processo neoliberal de abertura da economia brasileira – que introduz os mesmos produtos localmente cultivados a preços menores –, levam a um cenário de desmotivação por parte dos agricultores familiares. O que é ainda mais agudizado pelas dificuldades que a orizicultura irrigada passa a enfrentar na competição com o arroz de sequeiro, produzido no Centro-Oeste. Garcia e Santos (2005), analisando esse cenário,

percebem um processo ainda incipiente de recuperação da agricultura familiar do município, com a retomada dos índices de produtividade de algumas agroindústrias, um aumento da produção de frutas e olerícolas e a ampliação da produção de leite e aves.

O fato é que, embora Pelotas seja ainda o maior produtor de pêssego do Rio Grande do Sul, representando 20,2% da área plantada no estado, o peso relativo da produção municipal vem diminuindo a cada ano, com a redução ou mesmo abandono de muitos pomares. Mais que isso, como haverá ocasião de analisar, a agricultura familiar de Pelotas vem passando por um processo de encolhimento nos últimos anos, com a intensa migração da população rural para a cidade, motivada pelos baixos rendimentos da atividade agrícola (PELOTAS, 2017b). Ainda mais, esse contexto de estagnação não se restringe ao campo, sendo observado também nas atividades urbanas e nos municípios da região sul do estado, de modo geral. Assim:

A Região perdeu participação econômica em relação ao restante do Estado ao longo do século XX devido, principalmente, à baixa dinâmica da sua agricultura, que apresentou maiores progressos no norte do Estado, e às dificuldades crescentes de setores da indústria local, baseada nos frigoríficos e produtos alimentícios. Esse processo ocorreu com a integração da economia brasileira e as melhorias na infraestrutura do Estado a partir da década de 1950, o que provocou a concorrência de produtos do centro do País e da região de Porto Alegre com os produtos locais, menos competitivos. Como exemplo, os municípios de Rio Grande e Pelotas, que possuíam, em 1940, 11,72% e 5,58% da produção industrial do Estado, em 1970 haviam regredido a, respectivamente, 3,42% e 4,85%. Atualmente, Rio Grande possui 3,37% do valor da produção industrial do Estado, e Pelotas, apenas 1,5% (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 23).

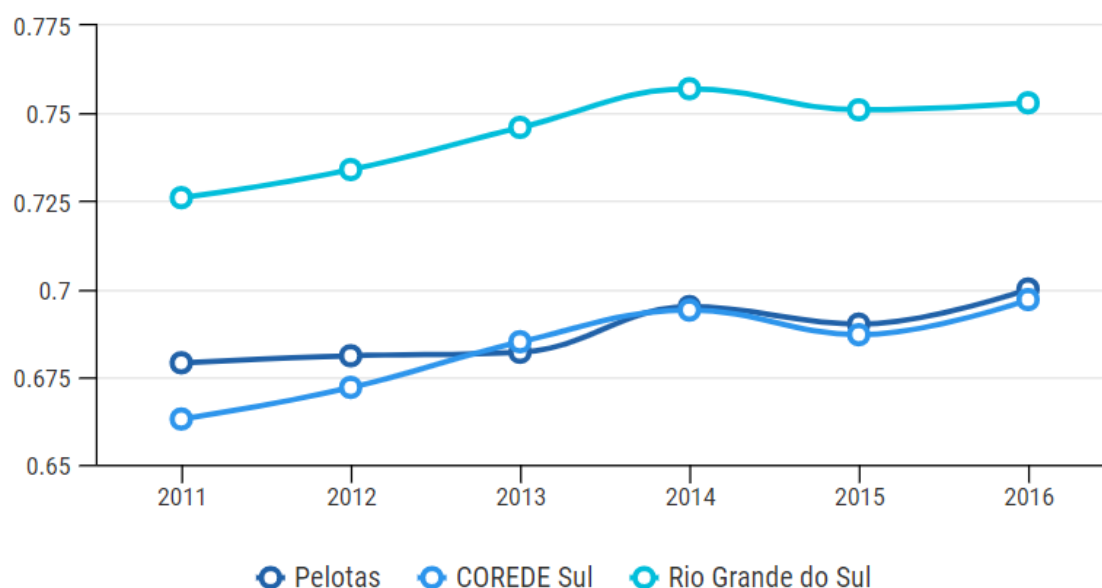
Desde os anos 1980 existe clareza por parte da administração estadual acerca da necessidade de enfrentamento das discrepâncias em termos de indicadores sociais e econômicos entre a metade norte e sul do estado. Uma diferenciação que a literatura regional tende a explicar por meio da associação entre uma agricultura colonial diversificada produtivamente, originária da imigração europeia, e determinados setores industriais, através da formação de pequenas e médias empresas familiares, em uma articulação rural-urbano equilibrada e sustentada por valores culturais (SACCO DOS ANJOS, 2003). Uma dinâmica que foi obstaculizada em Pelotas pelo relatado processo de concentração industrial no segmento de alimentos.

Na década de 1990, a abordagem do poder público estadual para o tratamento desse desequilíbrio interno toma forma na criação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), fóruns permanentes dotados de autonomia para o debate e a deliberação acerca de questões relacionadas com o desenvolvimento regional. Nascidos da articulação entre governo do estado, universidades e instituições de pesquisa, os COREDEs foram oficialmente instituídos em 1994. Na atualidade, o estado conta com 28 conselhos, destes, o COREDE-Sul abarca, além do município de Pelotas, outras 21 municipalidades – Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Tavares e Turuçu (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Juntamente com Rio Grande, Pelotas representa a principal força econômica do COREDE-Sul e, nos últimos anos, tem apresentado um processo de compatibilização com os índices de desenvolvimento da média dos demais municípios do COREDE-Sul, como atesta a análise do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)⁵ demonstrada no gráfico 1. Apesar dessa uniformização entre o IDESE de Pelotas e do COREDE-Sul, a partir de 2013 é possível um distanciamento entre os indicadores municipal e regional e o verificado para todo o estado entre 2011 e 2016. Enquanto em 2011 o IDESE do Rio Grande do Sul era de 0,726 e o de Pelotas 0,697, uma diferença de 0,047; em 2016 o IDESE do estado sobe para 0,753, mas o de Pelotas alcança apenas 0,700, com a diferença se ampliando para 0,053, o que aponta para uma menor taxa de desenvolvimento de Pelotas quando comparada a outros municípios gaúchos e brasileiros (Tabela 1).

⁵ O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) é um índice anualmente elaborado pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE). O índice adota indicadores muito próximos daqueles medidos pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), os quais são organizados em três blocos: educação, renda e saúde. A distinção do IDESE em relação ao IDH reside em sua liberação anual, ao passo que o último – na desagregação municipal – é divulgado apenas decenalmente. Além disso, o IDESE foi criado com a proposta de servir como um direcionador para a destinação de verbas públicas estaduais entre os COREDEs, privilegiando anualmente as regiões que apresentassem os mais baixos índices. O IDESE varia entre baixo desenvolvimento (menos de 0,499), médio desenvolvimento (de 0,500 a 0,799) e alto desenvolvimento (acima de 0,800) (KANG; BERNARDINI; WINK; AFFELDT, 2014; OLIVEIRA, 2013).

Gráfico 1 – Variação do IDESE de Pelotas/RS, do COREDE-Sul e do Rio Grande do Sul, entre 2011 e 2016



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: FEE (2018).

Quando se parte para a análise de um índice próximo, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), e da utilização de um lapso temporal de referência mais alongado é possível perceber o mesmo processo de contração do IDHM de Pelotas em relação ao dado.

Tabela 1 – Posições ocupadas pelo município de Pelotas no *ranking* estadual e nacional do IDHM, 1991-2010

Abrangência geográfica	Ano	Posição	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
Brasil	1991	184º	0.558	0.666	0.736	0.354
	2000	488º	0.660	0.715	0.796	0.506
	2010	795º	0.739	0.758	0.844	0.632
Rio Grande do Sul	1991	37º	0.558	0.666	0.736	0.354
	2000	101º	0.660	0.715	0.796	0.506
	2010	159º	0.739	0.758	0.844	0.632

Organização: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: PNUD; IPEA; FJP (2013).

Como é possível identificar, no ano de 1991 Pelotas respondia pelo 37º IDHM do estado e pelo 184º do Brasil. Essa posição sofreu drástica queda em 2000, consolidando-se como uma trajetória descendente em 2010, quando o IDHM de

Pelotas passou a ocupar o 795º no país e o 159º no estado. A tabela 1 permite observar também, é claro, que a queda na posição classificatória do município em relação a maiores instâncias da federação não repercute uma contração do seu IDHM, que apresentou crescimento em 2000 e 2010 em relação aos dados anteriores, em especial, no caso da educação, dimensão em que a melhora do indicador municipal se mostrou mais expressiva. A questão é que essa taxa de avanço em termos de desenvolvimento ocorreu de forma bem mais modesta que grande parte dos municípios do estado e do país, uma possível indicação da insuficiência dos instrumentos mobilizados localmente para a promoção do desenvolvimento e/ou da ação de forças geométricas que extrapolam o âmbito do município. Um quadro que aponte para delineamento das razões desse processo, com base na visão dos grupos ligados à promoção do desenvolvimento rural do município, é a tarefa que este trabalho se propôs assumir.

2 A DIMENSÃO ESPACIAL COMO A ESFERA DA CONSTRUÇÃO DE POSSIBILIDADES: UM ENFOQUE ESPACIAL INSTRUMENTALIZADOR DA ANÁLISE

O reconhecimento do papel fundamental desempenhado pela dimensão espacial dos processos e dinâmicas sociais dispõe na atualidade de um estatuto relativamente consensual nas Ciências Sociais. Esse reconhecimento coloca a Geografia e as construções teórico-metodológicas dela esperadas em uma posição de destaque diante dos campos do conhecimento dedicados ao estudo da sociedade. Em face desse cenário, uma atitude adotada atualmente pela ciência geográfica tem sido a de propor um entendimento relacional da dimensão espacial. O que pode ser visto como uma repercussão da tentativa de suplantar a compreensão do espaço como enquadramento modular da realidade ou dimensão restritiva da ação humana. Tal opção, é claro, não tem sido prerrogativa exclusiva dos geógrafos e tem encontrado eco também nas demais Ciências Sociais.

Este capítulo da tese parte de tal compreensão, assim como busca ir além dela. Em termos gerais, objetiva-se propor um entendimento relacional da dimensão espacial que não aborde a relação como totalidade, mas como esfera da construção de múltiplas possibilidades, as quais não encerram as singularidades do específico ou os aspectos congregadores de âmbitos mais abrangentes de enfoque. Para isso, propõe-se uma abordagem espacial orientada pelos desenvolvimentos do pensamento complexo, tomado como norteador para uma proposição de espaço que instrumentaliza, mas também condiciona a ação dos grupos sociais. Assim, os princípios da Complexidade são utilizados como balizadores dessa compreensão espacial, de modo a demonstrar o potencial de contribuição do pensamento complexo para uma perspectiva de entendimento espacial capaz de não contrapor – e sim associar – o relacional e o imaterial com a unidade e a materialidade.

A abordagem proposta encerra a orientação geral da linha de argumentação do trabalho, a ideia de que é possível construir articulações entre diferentes esferas, dimensões, instituições e dinâmicas aparentemente não conciliáveis ou mesmo conflitantes, desde que exista uma perspectiva capaz de congrega diferenças e se mostrar aberta à construção de caminhos não lineares ou bidirecionais (MORIN, 2005). Em outros termos, para entender o desenvolvimento como um projeto espacialmente desencadeado de articulação equilibrada entre Estado, mercados e

sociedade é preciso demonstrar a instrumentalidade prática da dimensão espacial do desenvolvimento. Dimensão que pode encontrar amparo sob uma perspectiva de enfoque voltada para a construção de pontes entre diferentes vertentes, sem, por isso, perder seu eixo essencial de encaminhamento. Fundamentalmente, trata-se de promover a ideia de desenvolvimento por meio de múltiplos projetos autônomos, que mobilizem processos de valorização do lugar.

2.1 Um olhar a partir da complexidade

Partindo de uma compreensão de metodologia como a análise do processo em que se dá a produção do conhecimento científico através de encadeamentos teórico-empíricos e sujeito-objeto, tal como postulado por Becker (1999); este capítulo se centra, primeiro, em uma discussão com foco na apresentação do método que inspira a concepção e condução da pesquisa, norteando, por isso, sua operacionalização metodológica. Ao mesmo tempo, busca-se demonstrar as potencialidades concretas abertas pela perspectiva adotada para uma abordagem espacial do desenvolvimento.

É com tal entendimento que se propõe focalizar o potencial do pensamento complexo (MORIN, 1980, 2000, 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2013; MORIN; CIURANA; MOTTA, 2003) para subsidiar uma proposta de enfoque espacial que manifeste uma perspectiva essencialmente relacional da ideia de desenvolvimento. Embora não apenas relacional, pois aberta o bastante para perceber a existência de singularidades, multiplicidades e generalidades na constituição do espaço. Para explicitar essa linha de apreensão, alguns autores serão medulares, entretanto – e assim como ao longo de todo o trabalho –, dificilmente de forma irrestrita. Uma vez que a ideia aqui é justamente enfatizar o potencial de encadeamento de diferentes proposições para a conformação de um certo ângulo de interpretação espacial que enfatize a viabilidade do desenvolvimento a partir da centralidade dos grupos sociais.

O que significa dizer que se pretende atender à crítica de Ribeiro (1999) e não utilizar os autores referenciados como chaves mecânicas para o preenchimento de um *puzzle* teórico. O objetivo é, de modo inverso, enxergar que as complementaridades entre eles se encontram além de uma abordagem estritamente objetiva de suas posições conceituais. Em uma tentativa despretensiosa de tomar o

rompimento cauteloso com algumas de suas posições como premissa necessária para a demonstração das concepções aqui defendidas. Para conduzir esse exercício com o zelo que uma empreitada de tal natureza demanda, este capítulo se centra na apresentação da complexidade como direcionador geral da pesquisa, legando ao capítulo seguinte as questões relativas à operacionalização do estudo, isto é, o conjunto de estratégias práticas adotadas na condução metodológica da pesquisa.

O enfoque especial lançado sobre o método se deve ao entendimento de que este precisa ser concebido não somente a partir da sua dimensão mais característica, a de alicerce basilar da ciência, mas também sob sua perspectiva operacional. Isso significa dizer que é preciso pensar, também, em como a orientação do método se expressa na realidade empírica. Razão pela qual a abordagem da dimensão espacial com base nas contribuições do pensamento complexo realça o papel da sociedade, pondo relevo nas margens abertas à sua atuação em processos de desenvolvimento capazes de equilibrar o aproveitamento das possibilidades postas pela articulação entre Estado e mercados.

Posto isso, cabe agora esboçar algumas ideias gerais acerca da proposta que articula a argumentação sobre o espaço deste capítulo: o pensamento complexo. Morin (2005, 2006) propõe o pensamento complexo como uma forma de apreensão da realidade que excede, sem dispensar completamente, o reducionismo do pensamento cartesiano ou mecanicista e o holismo da abordagem sistêmica formulada por Bertalanffy (1975). Nas palavras de Morin (2006):

No caminho que vimos seguindo, vê-se que as abordagens clássicas perdem seu caráter absoluto, ou melhor, mudam de caráter, 'ao ou isto/ou aquilo' substitui-se ao mesmo tempo um 'nem/nem' e um 'e/e'. Assim acontece [...] com a oposição unidade/diversidade, acaso/necessidade, quantidade/qualidade, sujeito/objeto; assim acontece, deve-se desde agora indicá-lo, com a alternativa holismo/reducionismo. De fato, o reducionismo sempre suscitou por oposição uma corrente 'holística' baseada na proeminência do conceito de globalidade ou totalidade; mas, sempre, a totalidade não passou de um saco plástico envolvendo não importa o que não importa como, e envolvendo muito bem; quanto mais a totalidade tornava-se plena, mais ela ficava vazia. Ora, o que queremos resgatar, mais além do reducionismo e do holismo, é a idéia de unidade complexa que liga o pensamento analítico-reducionista e o pensamento da globalidade, numa dialetização [...]. Isto significa que se à redução – a busca de unidades elementares simples, a decomposição de um sistema em seus elementos, a passagem do complexo ao simples – resta um caráter essencial do espírito científico, ela não é mais a única nem, sobretudo, a última palavra (MORIN, 2006, p. 53-54).

Em termos elementares, a Complexidade entende que o todo é, ao mesmo tempo, maior e menor que as partes. Isto é, o todo, ao articular as partes, aciona propriedades que as partes não manifestam isoladamente, propiciando a constituição de uma organização dotada daquilo que Bertalanffy (1975) tratou por propriedades emergentes. Ocorre que, do mesmo modo, a forma de encadeamento – cooperativo ou não – das partes, que as leva à formação do todo, não ativa todos os seus atributos, pelo contrário, inibe, neutraliza ou mesmo anula propriedades das partes. Por essa razão, holismo e reducionismo são, quando sozinhos, insuficientes e incapazes de apreender a complexidade do real, caracterizada por um mútuo condicionamento entre particular e geral. Daí a necessidade de um pensamento disposto a transitar entre o singular e o global, entre a disjunção e a aglutinação, “capaz de articular aquilo que está separado e de unir aquilo que está dissociado” (MORIN, 1980, p. 19).

Com isso, a complexidade, de acordo com Morin (2000), preconiza uma ótica capaz de posicionar os objetos científicos em relação ao seu contexto, bem como ao complexo planetário. Há aqui, como indicado, o entendimento de que o global é mais amplo que o contexto, mas há também a compreensão de que o global se inscreve no contexto e no local, os indivíduos carregam a sociedade consigo, ela pauta suas escolhas e normatiza suas ações. Ações que, sob a mesma lógica, retroagem sobre a sociedade, por vezes em sentidos coincidentes, por vezes concorrentes. Haverá ocasião para retomar esse aspecto do pensamento complexo, demonstrando seu proveito fundamental para uma definição de espaço muito próxima da de Löw (2006, 2008, 2013). Antes disso, porém, é necessário destacar alguns dos princípios da complexidade e de que forma eles embasam uma abordagem espacial relacional, assim como possibilitam uma ampliação desta, instrumentalizando uma perspectiva viável de desenvolvimento.

2.2 O espacial como âmbito relacional habilitador do desenvolvimento

O entendimento relacional de espaço de que se parte é aquele desenvolvido por Massey (1994, 1999, 2000, 2004a, 2004b, 2006, 2008, 2009). Como a própria autora genericamente enuncia, o espacial

[...] pode ser visto como construído a partir da multiplicidade de relações sociais em todas as escalas espaciais, desde o alcance global das finanças e telecomunicações, passando pela geografia dos tentáculos do poder político nacional, até as relações sociais dentro da cidade, do assentamento, da casa, do local de trabalho. É uma maneira de pensar em termos da geometria das relações sociais/de poder em constante mudança, e força à vista as multiplicidades reais do espaço-tempo. É uma visão do espaço oposta àquela que o vê como uma superfície plana e imobilizada, como uma estase, mesmo como nada mais do que um caos ameaçador – o oposto da estase – que é ver o espaço como o oposto da História, e como (consequentemente) despolitizado. O espaço é aberto à política e também um elemento necessário a esta no sentido mais amplo da palavra (MASSEY, 1994, p. 4, tradução nossa⁶).

É possível indicar três elementos centrais nessa proposta da autora: a ideia de que o espaço é um produto de inter-relações, que consiste na esfera da multiplicidade e que se trata de um processo em construção. Em outra ocasião (MASSEY, 2008), a autora explora melhor essas três características fundamentais do espaço. A primeira delas implica a compreensão de que o espaço se produz através de interações entre diferentes escalas, desde o local até o global, em uma lógica estreitamente imbricada. Existe nessa formulação uma contrariedade expressa ao postulado de que o local é um produto do global ou de que os lugares são sempre alvos, vítimas de uma globalização que os produz e modula. Markusen (1999) e Massey (2008) entendem que essa associação implica em uma deslocalização do global, que passa a ser invariavelmente associado a algum elemento distante, intangível, proveniente de alguma dimensão não identificável.

Em contraposição, a proposta seria entender o global como localmente produzido, o que veicula o mencionado entendimento relacional, já que os lugares passam a ser vistos como conexões entre feixes transpassados de relações que se manifestam em diferentes geometrias de poder (AMIN, 2002; MASSEY, 2004a; MARTIN, 2004; MURDOCH, 1997). Tais geometrias posicionam diferencialmente os lugares, a City londrina não ocupa, claramente, a mesma posição que o Chade, no continente africano, nessa assimétrica dinâmica de distribuição de poder global. Os lugares se dispõem de formas muito diversas em relação ao global, mas este

⁶ “[...] can be seen as constructed out of the multiplicity of social relations across all spatial scales, from the global reach of finance and telecommunications, through the geography of the tentacles of national political power, to the social relations within the town, the settlement, the household and the workplace. It is a way of thinking in terms of the ever-shifting geometry of social/power relations, and it forces into view the real multiplicities of space-time. It is a view of space opposed to that which sees it as a flat, immobilized surface, as stasis, even as no more than threatening chaos – the opposite of stasis – which is to see space as the opposite of history, and as the (consequently) depoliticized. The spatial is both open to, and a necessary element in, politics in the broadest sense of the word”.

sempre ocorre localmente, através das pessoas, seja no sentido de sua reprodução, de sua resistência ou de sua propagação original.

Essa compreensão manifesta, essencialmente, a ideia de mútua inscrição entre o todo e as partes defendida por Morin (2000) ou o que o mesmo autor trata em outros momentos como princípio hologramático (MORIN, 2003, 2005). O lugar (parte) não apenas compõe o todo (espaço) como um elemento por este manejado voluntariosamente, porque o lugar porta o todo, é no lugar que o global acontece espacialmente de forma diferencial, pois a parte/lugar não encerra todas as combinações engendradas espacialmente – ou no todo. A associação entre o princípio hologramático do pensamento complexo e a compreensão relacional de espaço de Massey é bem traduzida – ainda que de forma não intencional – por Turra Neto (2005):

Como um feixe de relações e ações multiescalares (e constituidoras de espaço), que se encontram e precisam negociar uma existência comum. O lugar seria, assim, um ponto no espaço de relações em que se intersectam múltiplas trajetórias sociais que, apesar do encontro localizado, continuam em processo e em conexões em diversas escalas, cada qual produzindo seu espaço de interação, para além do próprio lugar de encontro (TURRA NETO, 2005, p. 54-55).

Existe uma dimensão instrumental nessa concepção relacional de espaço e lugar tão próxima da complexidade. Como percebem Gupta e Furguson (2000), reconhecer que os lugares se interligam por meio de hierarquias espaciais explicita o fato de que não apenas a reprodução hegemônica pode ocorrer por meio dessas conexões, mas também a mudança social. Assim, torna-se possível pensar uma política de especificidade – projetos múltiplos de desenvolvimento – que identifique a posição do lugar e das pessoas que compõem esse lugar nas geometrias de poder globais, descortinando as potencialidades ativas do local e mobilizando processos singulares de desenvolvimento.

Não apenas defendendo o local contra o global, mas buscando alterar os mecanismos mesmos do próprio mundo. Uma política local com um alcance mais amplo; uma política local sobre o global – e também precisamos abordar a política global. Esta é, então, uma base diferente para o reconhecimento do potencial de agência do local (MASSEY, 2004a, p. 11, tradução nossa⁷).

⁷ “Not merely defending the local against the global, but seeking to alter the very mechanisms of the global itself. A local politics with a wider reach; a local politics on the global - and we do need to

A compreensão da segunda característica fundamental do espaço para Massey (2008) é, da mesma forma, um convite à instrumentalização da sociedade. Compreender o espaço como esfera da multiplicidade significa admitir a coexistência de múltiplas trajetórias na contemporaneidade, trajetórias que convivem simultaneamente, compondo a pluralidade da realidade contemporânea. Trata-se de assumir a diferença como constituinte espacial básica e não delimitação de um momento na fila histórica (LEFF, 2015). A história ocidental não pode ser o parâmetro a partir do qual outras trajetórias são situadas como atrasadas, ou seja, não se pode impor aos demais países as trajetórias seguidas pelos Estados Unidos ou pela Europa. Estes nem mesmo podem ser “alcançados” (FURTADO, 2000), as geometrias de poder acionadas por tais países prezam por isso. A desigualdade não tem origem apenas na extensão temporal e pretérita de eventos isolados e extraordinários, forjados em passados distantes, ela tem uma extensão espacial (presente) e é componente do padrão de normalidade imposto por uma geometria de poder global e localmente desigual (MASSEY, 2006, 2008).

Sob tal viés, a multiplicidade passa a ser entendida como elemento fundante da organização espacial, como legitimadora da identidade e como base da constituição dos lugares. Estes, para Massey (1999, 2006), são então percebidos como não circunscritos, não portadores de exclusividade, não caracterizados por seu contraste com o exterior e não definidos a partir de uma autenticidade endógena. Isso porque, como encontro espacializado de trajetórias em constante mudança, o lugar não comporta fronteiras, pois se constrói a partir das relações com o exterior. O que elimina a possibilidade de exclusividade e abre os lugares às conexões com outros lugares, estimulando solidariedades não contíguas, firmando laços entre grupos com causas em comum, como destacaram Gupta e Ferguson (2000), Hadjimichalis (2011) e como vem propondo Sassen (2000, 2003a, 2003b).

Por conseguinte, os lugares não podem ser definidos a partir de alguma identidade atemporal ou originária de um passado distante. Primeiro, porque não se trata de uma única identidade e sim da multiplicidade destas (FRASER, 2000); segundo, porque as identidades não são fixas nem internalizáveis, mas decorrentes do entrecruzamento de jornadas que transcendem o próprio lugar. Os espaços não

são hermeticamente fechados, eles são porosos. Não existe estabilidade de significados – menos ainda de um único significado – inexoravelmente associáveis aos lugares, por isso também não há sentido nos clamores pela salvaguarda da identidade local como mecanismo de enfrentamento de uma globalização alienadora, a menos que o objetivo seja fundamentar em bases supostamente preservacionistas argumentos de natureza reacionária e xenofóbica (MASSEY, 1994).

De fato, é preciso concordar com a autora acerca do perigo do atavismo opressivo de discursos idealizadores de um passado original em que uma vida comunitária haveria transcorrido coesa e harmonicamente. Cristalizar versões mentalmente projetadas de um passado que nunca existiu é leviandade sob o ângulo teórico e também um alicerce previamente condenado para qualquer proposta de mudança social (GIDDENS, 1991). Como aponta Bauman (2001)⁸, ao denunciar que a aura de um recôndito tranquilo e há algum tempo perdido que reveste certas perspectivas pós-modernas de culto comunitário esconde não somente irrealismo, mas também suscita suspeita diante de sua incitação à fuga do enfrentamento das realidades sociais. Essa ideia, entretanto, será mais amplamente debatida no capítulo cinco, em que se trata da discussão das tendências pós-estruturalistas de crítica ao desenvolvimento, em especial, o pós-desenvolvimento. Por hora, cabe manter a orientação dialógica, tomada como condutora da argumentação deste trabalho, e sopesar também a posição momentaneamente defendida.

Ocorre que definir o caráter único do lugar apenas como um entrelaçamento temporário e contingente de fluxos e trajetórias, sempre transcendentais ao próprio lugar, pode acabar por promover, agora nos lugares, o mesmo distanciamento etéreo que Massey (2008, 2009) argumentou permear a deslocalização do global.

⁸ A compreensão crítica de Bauman (1999, 2001) sobre a inclinação pós-moderna à supervalorização de uma suposta tolerância à diversidade das realidades sociais contemporâneas, expressa na subjetivação das realidades materiais como forma de mascaramento de uma indiferença omissa, permeia, de modo geral, a abordagem deste trabalho. O que, espera-se, não leve a uma associação das ideias do autor sobre a importância – ou melhor, quase insignificância – do espaço e do Estado na contemporaneidade com a ótica de enfoque de ambos na tese. Como inicialmente pontuado, nenhum dos autores avalistas das perspectivas defendidas neste trabalho serão utilizados de forma irrestrita. De modo inverso, em uma tentativa de demonstrar o entendimento do desenvolvimento proposto, os teóricos abordados são associados de forma a fazer dos seus pontos de convergência e, principalmente, divergência pontes para a proposição de formulações capazes de contínua reelaboração, pois sempre abertas ao reconhecimento de suas limitações.

Como sugere Amin (2002), isso pode implicar em uma interpretação não territorial do lugar. Não se trata de reconsiderar a defesa anteriormente envidada da produção local do global e da presença do princípio hologramático da complexidade no pensamento da autora. Mas, sim, de resistir ao que Massey (1994) e Murdoch (1997) entendem como senso extrovertido do lugar, que pode envolver uma definição de lugar alheia e exterior às realidades humanas desse próprio lugar. Sem negar o sentido relacional do lugar, a abordagem de Gupta e Ferguson (2000) parece conseguir reconhecer a inutilidade do enaltecimento de identidades congeladas sem, contudo, objetar à existência distintiva de uma forma particular de arranjo das relações no lugar:

Em outras palavras, em vez de supor a autonomia da comunidade primeva, devemos examinar de que modo ela se formou *como comunidade*, a partir do espaço interligado que desde sempre existia. O colonialismo representa, então, a substituição de uma forma de interligação por outra. Não dizemos isso para negar que o colonialismo ou o capitalismo em expansão tenham profundos efeitos desarticuladores sobre sociedades existentes. Mas, ao trazer sempre para o primeiro plano a distribuição espacial de relações de poder hierárquicas, podemos entender melhor o processo pelo qual um espaço adquire uma *identidade* distintiva como lugar. Não nos esquecendo de que as noções de localidade ou comunidade referem-se tanto a um espaço físico demarcado quanto a agrupamentos de interação, podemos perceber que a identidade de um lugar surge da interseção entre seu envolvimento específico em um sistema de espaços hierarquicamente organizados e a sua construção cultural como comunidade ou localidade (GUPTA; FERGUSON, 2000, p. 34, grifos dos autores).

Dizer que existe no entrecruzamento de relações que compõem o lugar um certo talhe particular, que articula alguma unidade proximal entre diferentes identidades, não significa estabilizar e unificar as múltiplas identidades do lugar. Apenas admitir que existam traços comuns nessa multiplicidade identitária cambiável, porém não amnésica, não destituída da memória dos delineamentos pregressos de suas relações sociais, “todas as sociedades contêm em si uma multiplicidade de racionalidades e valores, mas guiados por seus próprios passados históricos e suas visões do futuro” (ARCE; LONG, 2005, p. 160, tradução nossa⁹). Como postulam os autores, é preciso superar as dicotomias estéreis e enxergar que, além das oposições pretensamente claras em superfície, podem existir equilíbrios mais complexos entre diversidade e unidade relativa.

⁹ “[...] all societies contain within them a multiplicity of rationalities and values, but guided by their own historical pasts and their visions of the future”.

Assim, ainda que em um contexto onde as linhas divisórias são cada vez menos nítidas (GEERTZ, 1989), tanto no que se refere a balizamentos teóricos quanto às manifestações empíricas, é possível identificar alguma aderência peculiar na configuração dos lugares que lhes possibilita – embora, de fato, não garanta – algum anteparo contra um cosmopolitismo do lugar (SASSEN, 20003a). O arrimo desse anteparo não é qualquer senso de identidade enraizado no solo, é, antes, a aceitação de que o encontro de trajetórias que define o lugar não é estanque, pois guarda os contornos de suas confluências e divergências anteriores. Como preconiza Sassen (2003a), esse senso de alguma unidade pode ser, ao lado do aproveitamento do caráter relacional da dimensão espacial local-global, condição para a existência de solidariedades entre lugares não contíguos, entre populações até então distanciadas, e base para o intercâmbio entre projetos autônomos e abertos, convertidos em processos originais de desenvolvimento.

Dito de outro modo, entende-se que o reconhecimento da existência de unidades relativas, não definitivas, historicamente variáveis e internamente diferenciadas implica em uma premissa necessária para a instrumentalização do poder de agência do lugar (MASSEY, 2004a) e, por consequência, dos grupos sociais. Como expressam as palavras de Martin (2001) sobre a tendência entre os geógrafos a enxergar a identidade apenas através da diferença:

Sem dúvida, alguns geógrafos contestariam essa visão argumentando que um novo senso de compromisso político está surgindo dentro da disciplina, a saber, em torno de uma nova 'política da diferença', pós-moderna, de identidade (gênero, classe, raça, sexualidade, idade, deficiência) e posicionalidade [...]. Um problema nessa nova agenda é que, embora o reconhecimento da identidade e da diferença possa ser parte necessária de uma nova política emancipatória, ela não é de modo algum suficiente. Os perigos de uma 'política de identidade' que enfatiza apenas a diferença são que ela não explora os fundamentos e limita o escopo da ação e intervenção social coletiva: ela prova a necessidade, mas também ameaça a existência de princípios universais de justiça (Fraser, 1996; Harvey, 1996; Leonard, 1997). Concentrar-se apenas na 'diferença' é, portanto, tão problemático quanto um foco modernista na 'igualdade'. Enquanto a ênfase na uniformidade exclui e submerge a diversidade (e gera uma indiferença a ela), um foco na diferença tende a construir outra forma de exclusão, em grupos distintos de 'outros' (Jacobs, 2000) [...]. Se for para formar a base para uma nova 'estratégia espacial progressiva', portanto, uma política de identidade precisa ser incorporada dentro de uma análise dos fatores materiais e estruturais subjacentes às diferenças, e isso, por sua vez, requer a consideração da similaridade de diferentes formas de

desigualdade, discriminação e exclusão, bem como da sua particularidade (MARTIN, 2001, p. 13, tradução nossa¹⁰).

Existem ainda outros entendimentos que justificam tal ressalva quanto a esse ponto específico da abordagem relacional de Doreen Massey. O primeiro diz respeito a uma concordância com a crítica de Souza (2013) sobre a busca de conceitos amplamente integradores, que abarquem e enfoquem com igual profundidade todas as dimensões da realidade, sem priorizar nenhuma delas, em uma suposta tentativa de superação da compartimentação do conhecimento. O autor afirma que esse clamor por conceitos integradores resvala no exercício cartesiano que pretensamente denuncia. Dado que, se a sociedade é um amálgama complexo de dimensões (econômica, política, social, cultural etc.) indissociáveis, sobrecarregar um único conceito com todas essas dimensões diferenciáveis, mas não passíveis de separação, é abrir mão de uma utilização integrada e efetivamente interdependente de conceitos reciprocamente complementáveis.

Por isso, não há razão para atribuir à relação um caráter totalizante, sugerindo que não existem possibilidades além dela (MASSEY, 2008). Se não pelos motivos já elencados, pelo fato de que tal entendimento depõe contra a terceira característica do espaço indicada pela autora e algumas páginas atrás assinalada, a de que o espaço é um processo em construção, portanto, aberto. Como a própria Massey (2006) enuncia, em consequência de ser um produto de relações que articulam uma multiplicidade intrínseca, o espaço “nunca es una cosa acabada; siempre hay relaciones que queden por hacerse (o no hacerse). El espacio está siempre en vías de producción y – por eso – siempre abierto al futuro. Y – por eso a su vez – abierto también a la política” (MASSEY, 2006, p. 11).

¹⁰ “No doubt some geographers would counter this view by arguing that a new sense of political commitment is emerging within the discipline, namely, around a new postmodern or cultural ‘politics of difference’, of identity (gender, class, race, sexuality, age, disability), and positionality. [...] One problem with this new agenda is that while the recognition of identity and difference may be a necessary part of a new emancipatory politics, it is by no means sufficient. The dangers of an ‘identity politics’ which emphasizes only difference are that it fails to explore the grounds for, and limits the scope of, collective social action and intervention: it proves the need for, but also threatens the existence of, universal principles of justice (Fraser, 1996; Harvey, 1996; Leonard, 1997). Focusing only on ‘difference’ is thus as problematic as a modernist focus on ‘sameness’. While an emphasis on sameness excludes and submerges diversity (and generates an indifference to it), a focus on difference tends to construct another form of exclusion, into distinct groups of ‘others’ (Jacobs, 2000). [...] If it is to form the basis for a new ‘progressive spatial strategy’, therefore, a politics of identity needs to be embedded within an analysis of the material and structural factors underpinning differences, and that in turn requires consideration of the similarity of different forms of inequality, discrimination and exclusion, as well as their particularity.”

Se nem todas as relações possíveis já se estabeleceram e se jamais terão se estabelecido completamente (MASSEY, 2008), então existem possibilidades, potencialidades, atributos dos/nos lugares (convergências pontuais de relações espacializadas) que ainda não foram exploradas, ativadas ou que se encontram inibidas pela lógica das relações já estabelecidas, pelas geometrias de poder que permeiam esses lugares. E aqui se tem, então, não apenas o princípio hologramático, mas também o princípio organizacional (MORIN, 2000, 2005), como já pontuado, a base do pensamento complexo: se o todo é maior que a soma das partes, igualmente o todo é menor que a soma destas.

A abertura do espaço, sua possibilidade de articular relações e reações além daquelas que presentemente o compõem, implica na existência de especificidades, particularidades nos lugares (partes) que hoje são apenas potencialidades latentes, pois estão obstruídas, contidas pelas relações ora hegemônicas. Tais potencialidades também podem ser obstadas pela fragmentação de relações laterais, de resistências que não alcançaram uma solidariedade não contígua, a qual, como visto, demanda alguma forma de aceitação da existência de unidades relativas como condição para identificações mútuas entre lugares não necessariamente adjacentes, para a congregação das forças dispersas dos grupos sociais.

Tal como Grosfoguel (2008b), entende-se que a potencialização do poder de agência das periferias demanda uma articulação que faça com que as privações ignoradas e as potências criativas aprisionadas (FURTADO, 1964) no global (todo) se conectem no plano supranacional. “Para que a intervenção política seja eficaz, as ligações locais e globais dos movimentos sociais assumem uma importância crucial” (GROSFOGUEL, 2008b, p. 133). Concordar com o autor acerca da nuance emancipadora desvelada pelo pensamento complexo restitui à relação local-global sua faculdade de contestação do que está instituído, questionando a inserção periférica do Sul global. Se o todo (global) é menor que as partes (lugares) é porque estas contêm potencial não concretizado naquele, em razão de relações hegemônicas represadoras. O fortalecimento de tais virtudes criativas dos lugares e sua expressividade no global frente às suas imposições assimétricas, portanto, é, como coloca Saquet (2018, 2019b), uma função da constituição de articulações entre causas e movimentos locais, da formação de redes cooperativas e solidárias que ressoem em sinergia vozes hoje caladas.

Pois bem, pode-se contrapor que, se a proposta é a defesa de um entendimento espacial amparado na complexidade e voltado para projetos múltiplos de desenvolvimento, é preciso apresentar a outra face do argumento, não apenas como o global (todo) é menor que as partes (lugares) juntas, mas como o global também pode ser maior que os lugares. E isso não somente em termos de abrangência espacial, mas no que concerne ao conteúdo das suas relações. Ocorre que Massey (1994) faz isso quando salienta o sentido preciso de um termo algumas vezes já mencionado, geometrias de poder:

[...] agora, quero estabelecer um simples ponto aqui, e é sobre o que poderíamos chamar de geometria de poder de tudo isso; a geometria do poder da compressão do tempo-espço. Diferentes grupos sociais e indivíduos diversos são colocados de maneiras muito distintas em relação a esses fluxos e interconexões. Este ponto não se refere apenas à questão de quem se move e quem não o faz, embora esse seja um elemento importante dele; é também sobre poder em relação aos fluxos e ao movimento. Diferentes grupos sociais têm relações distintas com essa mobilidade diferenciada: algumas pessoas são mais responsáveis por ela do que outras; alguns iniciam fluxos e movimentos, outros não; alguns estão mais no recebimento final deles do que outros; alguns são efetivamente presos por eles (MASSEY, 1994, p. 149, tradução nossa¹¹).

As relações entabuladas nos lugares a partir da ação dos grupos sociais congregam “nós” articuladores de fluxos de poder que obedecem a uma lógica assimétrica em que diferentes grupos possuem também diversas margens de ação. O todo/global expressa, assim, atributos emergentes em relação aos lugares/partes, já que estes são atrelados hierarquicamente através de um encadeamento processual, que assegura a prevalência de uma configuração global marcada por uma dinâmica assimétrica não inerente aos lugares/partes. Embora, conforme exposto, tal dinâmica seja reproduzida e/ou produzida nos lugares/partes, já que estes hologramaticamente fazem o global/todo acontecer. A formulação é francamente circular, mas não tautológica, pois se trata de uma circularidade virtuosa (MORIN, 1980). Não há um conceito ou princípio (relação) soberano, a

¹¹ “[...] now, I want to make one simple point here, and that is about what one might call the power geometry of it all; the power geometry of time-space compression. For different social groups, and different individuals, are placed in very distinct ways in relation to these flows and interconnections. This point concerns not merely the issue of who moves and who doesn't, although that is an important element of it; it is also about power in relation to the flows and the movement. Different social groups have distinct relationships to this anyway differentiated mobility: some people are more in charge of it than others; some initiate flows and movement, others don't; some are more on the receiving-end of it than others; some are effectively imprisoned by it”.

linearidade é recusada para dar lugar à admissão de uma implicação associativa entre pressupostos que se reafirmam entre si de forma a ampliar seus significados e não encapsular a argumentação.

2.3 O corte instrumental de uma abordagem espacial além da dualidade estruturação-ação

Existem, entretanto, ainda outras manifestações da contribuição que pode oferecer o pensamento complexo para uma compreensão espacial relacional não totalizante. Para expressar essas manifestações é preciso recorrer à definição espacial de Löw (2006, 2008, 2013) e à proposição de que pode existir uma complementaridade entre o entendimento desta autora e as concepções de Doreen Massey já debatidas. Como discutido, o entendimento de Massey (1994, 2004a, 2004b, 2004c, 2006, 2008) sobre a produção local do global tenciona evitar uma desobjetivação do global e da globalização que impeça a identificação da efetiva produção do global a partir dos lugares, evidenciando uma geometria de poder dinamizada por uma lógica assimétrica.

O fato é que, ao concentrar-se em uma definição do lugar, a mesma autora opta por uma conceituação fundamentalmente relacional em uma perspectiva eminentemente transitória e desunida – apesar de intimamente relacionada, o que pode sugerir uma redução do lugar a um momento, um instante no espaço. Esse não é, com efeito, o objetivo da autora que, conforme supracitado, critica duramente a redução do espaço ao tempo sem negar a conexão intrínseca entre ambos (MASSEY, 2008) – novamente uma circularidade virtuosa. No entanto, é difícil objetar que, sob tal enfoque, a dimensão material, concreta do espaço, e, portanto, dotada de alguma permanência ao longo do tempo, acaba relegada. Com isso, apesar da autora preconizar uma afirmação do espaço, a ideia de uma sociedade flutuante vivendo em um espaço imaterial (SOUZA, 2013) tende a acercar-se de suas proposições.

É nesse sentido que a conceituação de espaço de Löw (2013) pode ser necessária e, em certa medida, articulável com a de Doreen Massey. Em um debate que considera a ideia de desencaixe das relações sociais de Giddens (1991), ao mesmo tempo em que a contrapõe, realçando a objetivação concreta do espaço, Löw propõe uma definição deste a partir de sua dualidade (relacional) entre

processualidade do múltiplo e expressividade estruturante. Em marcos mais precisos, de acordo com Löw (2013), espaços são:

[...] ordenamentos-ordens relacionais de seres e bens sociais em lugares. O termo ordenamento-ordem enfatiza que, primeiramente, espaços se baseiam na prática de ordenamento (como atividade de associação cognitivo-perceptiva e também como prática de alocação), mas, em segundo lugar, espaços também estabelecem uma ordem já existente. Essa ordem, no sentido de estruturas sociais, tanto precede a ação como é sua consequência. Portanto, pode-se falar de estruturas espaciais quando a constituição de espaços – isto é, respectivamente, o ordenamento ou a síntese de bens ou pessoas como espaços (o reconhecimento, a associação e a intuição de ordenamentos-ordens) – está inscrita em regras e é assegurada por recursos. Sob esse prisma, estruturas políticas, econômicas ou jurídicas fazem par com estruturas espaciais (e temporais). Em conjunto, elas formam a estrutura social. Como qualquer forma de estrutura, as estruturas espaciais precisam realizar-se na ação, mas também estruturam a ação. Nesse sentido, a dualidade de ação e estrutura é também a dualidade do espaço. Isso significa que estruturas espaciais geram uma forma de ação que, na constituição de espaços, reproduz essas mesmas estruturas espaciais (LÖW, 2013, p. 26-27).

O que significa dizer que o espaço não existe enquanto essencialidade imanente, mas que ele emerge da ação, ao mesmo tempo em que, como uma estrutura espacial impressa nas instituições sociais, ele também orienta a ação. Essa é a aplicação à dimensão espacial do princípio complexo do ciclo recorrente, segundo o qual a concepção de regulação é suplantada pela autoprodução e autorregulação. Os produtos e as consequências são, concomitantemente, produtores e produzidos. Os seres humanos produzem a humanidade através da sua interação e a sociedade que nasce dessa interação produz a humanidade dos seres humanos, lhe proporciona uma cultura e uma linguagem (MORIN, 2003). Há condicionamento mútuo, há uma circularidade retroalimentada. O espaço não é tomado como amarra estática, nem a ação como única força merecedora de análise, como já propôs Werlen (2000) ou como sugere Bauman (1999, 2001).

Dessa forma, para Löw (2008), o espaço é construído através de atividades de *spacing* e de *síntese*. A primeira sendo relativa à alocação de seres humanos e de bens sociais de forma objetiva ou por meio de marcações alegóricas que associam significados a agrupamentos de bens ou seres humanos, como placas que sinalizam os locais de entrada e saída de estabelecimentos. O *spacing* significa erigir, edificar, localizar, sejam produtos em lojas, delimitações territoriais, redes cibernéticas ou o posicionamento de seres humanos. Já a atividade de *síntese* implica na combinação associativa e temporalmente conjunta dos seres humanos e

dos bens sociais em espaços. O *spacing* e a atividade de *síntese* são aquilo que Souza (2013) chama de distinguível, mas não separável, pois não existem isoladamente. Fundamental nessa construção é, sobretudo, o fato de que o material e concreto é tomado como intrínseco à dimensão espacial, os seres humanos integram e constroem a materialidade espacial, da mesma forma que associam a ela delimitações simbólicas que agem retroativamente sobre eles.

Assim sendo, cabe ainda explicar como se opera a possível complementaridade entre a conceituação espacial de Löw (2008) e as proposições de Doreen Massey. A perspectiva defendida é a de que a conceituação espacial da primeira autora pode ser enriquecida se às atividades conjuntas de *spacing* e *síntese* forem associadas as geometrias de poder de que trata a segunda autora. O espaço não se define apenas pela configuração dos “tijolos” (*spacing*) e pela associação relacional recíproca entre eles (*síntese*), como Löw (2006) reconhece, existem também relações de poder e dominação nessa equação. Entretanto, diferentemente desta autora, entende-se que tais relações não ocorrem apenas através do espaço, perpassando-o, mas consistem em dinâmica *constitutiva* do espaço, ocorrendo a partir dele. As geometrias de poder posicionam diferencialmente os lugares, estabelecem fluxos desiguais de mobilidade e controle (MASSEY, 2004b) que exercem sobre o *spacing* e a *síntese* um condicionamento. Este limita ou amplia as atividades alocativas das pessoas e dos grupos sociais, ao mesmo tempo em que interpõe barreiras artificialmente construídas (por vias econômicas, mecanismos sociais, dispositivos simbólicos etc.) à livre associação de seres e bens sociais.

Não se trata de afirmar as geometrias de poder como macroestrutura soberana, resvalando na negação da lógica circularmente virtuosa da complexidade (MORIN, 1980). Mas de apontar, com base no pensamento complexo, a presença das geometrias de poder como terceiro elemento constituinte de uma definição relacional de espaço, elemento que mantém com o *spacing* e a *síntese* a mesma relação de dependência associativa. Existe uma dinâmica interativa constante entre *spacing*, *síntese* e geometrias de poder, a estrutura espacial material modula a ação, mas só é legitimada por esta, que, por sua vez, é pautada por geometrias de poder localmente produzidas e reproduzidas, mas também passíveis de resistência e enfrentamento através da ação. Daí a importância da política de especificidade defendida por Massey (2004a, 2008).

Como adverte Löw (2013), o quadro engendrado pelas estruturas espaciais – e, adiciona-se, pelas geometrias de poder – não é inquebrantável ou inabalável, é, antes, diariamente contestado, como quando as pessoas percorrem caminhos diferentes daqueles delimitados pelo calçamento de um parque, por exemplo. Da mesma forma, a estruturação espacial e as geometrias de poder alcançam seu ápice quando são naturalizadas pela ação dos grupos sociais, internalizadas a ponto de serem seguidas como única possibilidade disponível. Isto é, quando a imposição é internamente confundida com hábito, normalidade ou, como preferiria Massey (2008), quando não se reconhece a produção local do global hegemônico.

É por esse motivo que é importante entender os lugares como relacionais, porém sem enxergar na relação a completude dos lugares. Existem unidades aproximadas de experiência e memória nos lugares, arranjos particulares das relações que não apenas advêm do exterior, mas que têm também a marca da história dos grupos sociais locais. Pois, “qualquer que seja o nível da constituição de espaço – tanto aquele da associação perceptivo-cognitiva quanto o das alocações –, os seres humanos não agem nem de modo individualmente singular nem de maneira amplamente idêntica” (LÖW, 2013, p. 29). Portanto, não se exclui a multiplicidade ou a diferenciação interna e simultânea do lugar, porque o que se propõe é a incorporação do princípio dialógico da complexidade (MORIN, 2003), a compreensão de que os seres humanos são, de forma coexistente, unidade, diversidade e singularidade. Tudo depende da lente de análise, se o olhar será sobre a humanidade, os grupos sociais ou os indivíduos. A proposição decorrente, por conseguinte, é tão-somente a de que uma mirada sobre o lugar precisa ser capaz de enxergar mais do que a multiplicidade de relações singulares bricoladas (NORMAN; ARCE, 2005).

Há um importante corte instrumental adicional em um olhar para a dimensão espacial a partir da complexidade, para explicá-lo é válido recorrer a Morin (2003):

O pensamento complexo é, portanto, essencialmente, o pensamento [...] que é capaz de conceber a organização. Trata-se de um pensamento capaz de reunir, contextualizar, globalizar, mas ao mesmo tempo de reconhecer o singular, o individual, o concreto. [...] O modo complexo de pensar não é útil apenas para os problemas organizacionais, sociais e políticos. [...] O pensamento que reúne, ensina uma ética da aliança ou da solidariedade (MORIN, 2003, p. 77).

Enxergar o espacial como relacional, múltiplo e inacabado é essencial, todavia, não é o bastante. Como advertem Fraser (2000), Martin (2001) e Sassen (2003a), perceber apenas a diferença abstrata pode ser um caminho tortuoso, que conduz à inviabilização da ação e a sentimentos de ressentimento e revanchismo (JACOBS, 2000). A construção de solidariedades não contíguas demanda a possibilidade de compatibilidades, correspondências que articulem os lugares em busca de estratégias de ação – as políticas de especificidade de Massey (2008) –, que embasem a reorientação dos fluxos de poder, que instrumentalizem os grupos sociais. Concorde-se com Mills (1975, p. 221): “a razão é a guarda avançada de qualquer campo do conhecimento”, entende-se que o pensamento complexo pode fornecer uma iluminação da dimensão espacial do desenvolvimento que enxergue as relações e as diferenças sem nelas se perder.

Este capítulo partiu de uma discussão sobre o método, a qual antecede a abordagem das estratégias metodológicas de caráter prático na pesquisa científica, tendo, portanto, o viés da abstração. Entretanto, o enfoque assumido buscou manter-se muito vigilante da realidade empírica e de uma ótica propositiva, em termos de um entendimento da dimensão espacial que reconhece a relação como fundamental para o desenvolvimento, mas não totalizante. Para isso, defendeu-se uma perspectiva que incorpora as formulações da complexidade, de modo a explicitar as contribuições para a análise espacial de alguns dos princípios desse pensamento.

Nessa argumentação, os autores utilizados foram abordados a partir de uma compreensão que visava expor as ideias de fundo que pautam suas reflexões e associações conceituais, sem, para isso, encapsular seu pensamento em construções definitivas e vedadas. Entende-se que a existência de vieses divergentes quanto a algumas questões não elimina a possibilidade de aproximações quanto a outras. Uma vez que, como pontuado na introdução do capítulo, o objetivo consiste em enxergar além de uma associação mecânica entre colocações pontuais de autores, buscando-se perceber, sob o ângulo da complexidade, complementaridades mais profundas onde inicialmente parecia haver apenas distanciamento. Em linhas gerais, este capítulo apresentou um exemplo focalizado da lógica que rege a própria perspectiva de desenvolvimento defendida ao longo do trabalho.

A ideia central, já algumas vezes enunciada, foi a de que a relação é a base espacial, mas que o espaço e os lugares são também mais que uma relação ou que a multiplicidade de relações coexistentes. Eles comportam a materialidade, a particularidade, identidades que são múltiplas. Entretanto, são também interligadas por traços constitutivos que asseguram uma especificidade aos lugares, uma individualidade não homogênea naturalmente, mas compartilhada, embora nunca por todos e nunca em escala temporal definitiva.

O reconhecimento dessas relativas unidades em transformação constante (mas não amnésicas) é pré-condição para a abertura espacial ao futuro e para a identificação de causas e lutas semelhantes entre lugares não adjacentes. Mais que isso, esse reconhecimento permite equipar os grupos sociais para a construção de solidariedades capazes de uma contraposição efetiva às lógicas assimétricas engendradas global e localmente, porque ambos se contêm. Os lugares produzem o global e o global se produz através dos lugares, o pensamento é circular, mas não é fechado. A dinâmica socioespacial acontece da forma que acontece por razões que transcendem os grupos sociais, mas que não poderia continuar acontecendo se a ação desses grupos fosse repensada.

Com base nessa compreensão, os sete capítulos que seguem abordam o desenvolvimento como uma ideia dotada de operacionalidade prática e de validade intrínseca, pois dirige-se, fundamentalmente, para a transformação objetiva na vida de pessoas nitidamente privadas de direitos humanamente essenciais. Por meio da base metodológica discriminada no capítulo seguinte, busca-se subsidiar a hipótese de que a forma como os grupos consultados compreendem o desenvolvimento se ancora em formações discursivas hegemônicas. Estas delimitam um universo de significados aceitáveis referentes ao desenvolvimento, condicionando, assim, as possibilidades interpretativas da sociedade. Ocorre que, da mesma forma, a absorção dessas formações discursivas se dá em uma lógica de encadeamento local-global, tornando os lugares espécies de filtros, que depuram as imposições globais a partir de suas próprias singularidades socioespaciais, produzindo, reproduzindo ou se contrapondo a essas formações hegemônicas.

Como uma nota introdutória de caráter teórico, este capítulo de abertura se permitiu a licença de apenas abordar o direcionamento geral adotado pela pesquisa em termos de método e de enfoque da dimensão espacial. Uma estrutura que, conforme indicado na introdução, não corresponde à configuração empírico-

conceitual que caracteriza todos os sete capítulos a seguir. Mais do que explicitar as orientações que pautam as análises realizadas ao longo do trabalho, o objetivo do formato adotado pelo presente capítulo foi o de situar o leitor quanto às premissas operacionais abertas pela natureza da própria dimensão espacial, em especial, se abordada a partir de um olhar complexo.

Com inspiração em Morin (1980, 2000, 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2013) e no princípio dialógico da complexidade, entende-se que o desenvolvimento pode ocorrer por meio de projetos múltiplos, diversos e por vezes conflitantes, sem que isso implique em inconsistência conceitual ou contradição operacional. A complexidade promove a união de conceitos que aparentemente se defrontam, porque, como já dito, a aproximação entre pretensos opostos pode promover a autorregulação de seu relacionamento, fazendo com que haja estímulo mútuo e não uma contraposição reciprocamente anuladora (MORIN, 2005). De acordo com o próprio autor (MORIN; CIURANA; MOTTA, 2003), esse vocabulário supostamente paradoxal guarda um grande potencial concreto:

O pensamento complexo pensa por meio de macroconceitos, ou seja, por meio da associação de conceitos atômicos até então separados, por vezes antagônicos, mas que, em sua inter-relação, geram figuras complexas que, sem essa dinâmica interativa, volatilizam-se e deixam de existir. Os macroconceitos associam conceitos que se excluem e se contradizem, mas que, uma vez criticamente associados, produzem uma realidade lógica mais interessante e compreensiva do que quando se encontram separados. Trata-se, sem dúvida, de violentar a linguagem, embora se trate de uma violência criativa que provoca a compreensão. 'Deveríamos submeter a linguagem a um regime de pão e água, se não quisermos que ela se corrompa e nos corrompa...' (Octavio Paz) (MORIN; CIURANA; MOTTA, 2003, p. 58-59).

Por meio da abordagem metodológica adotada para a análise das concepções de desenvolvimento dos grupos pesquisados, busca-se demonstrar como essa conciliação entre o diverso – ou mesmo antagônico – pode propiciar horizontes explicativos mais largos e perspectivas de ação menos restritas. Isso decorre da importância do princípio *Unitas Multiplex*, isto é, a noção de que a humanidade se constitui a partir de uma relação complexa entre unidade e diversidade. A unidade é biológica, mas é também verificável em certos princípios sociais, culturais e psicológicos, por isso, é possível identificar nas mais diversas sociedades a existência de traços organizacionais compartilhados. A diversidade é sociocultural, mas é também biológica, pois mental e psíquica (MORIN; CIURANA;

MOTA, 2003). Razão pela qual o desenvolvimento implica em três esferas: o individual, o local ou contextual e o global ou estrutural (MORIN, 2000). Em outros termos, o desenvolvimento das autonomias individuais (SOUZA, 2013; SEN, 2000), o desenvolvimento em comunidade (SACHS, 2008) e o desenvolvimento que reduz as assimetrias gerais entre os seres humanos, como unidade (BRANDÃO, 2012).

Considerando a questão tanto de forma reflexiva quanto objetiva, pode-se dizer, como apontado na introdução, que o desenvolvimento comporta uma ideia geral dotada de unicidade: a de mudança para melhor, de uma vida melhor para todos ou, pelo menos, a redução das dificuldades enfrentadas por grande parcela da população mundial. Porém o desenvolvimento também implica em multiplicidade, verificada através dos projetos delineados para o alcance da ideia, os quais podem ser pensados de forma autônoma – apesar de nem sempre ter sido assim –, a partir do contexto de cada realidade e das demandas e necessidades de suas populações. Finalmente, quando postos em prática, esses projetos resultam em processos igualmente múltiplos, embora também um pouco mais do que isso. Na verdade, os processos de desenvolvimento são singulares, pois respondem pelo conjunto complexo de condições, potencialidades, limites e particularidades que marcam a sua condução em meio à especificidade múltipla do lugar e das relações sociais que o compõem.

É a partir de tal entendimento complexo e tridimensional do desenvolvimento que os supostos antagonismos de que se pretende tratar (estrutural e contextual, universal e particular, espaço e tempo, diferenças e proximidades) se transformam em paralelismos capazes de solidariedade. A relação entre local e global se reafirma como mutuamente inscrita. A construção local do global e a reconstrução global do local abrindo margem para que se pense em projetos e processos de desenvolvimento múltiplos que, apesar de condicionados por formações discursivas hegemônicas, ainda podem ser construídos e afirmados com base na particularidade de cada contexto espacial. Trata-se da busca por vias entre meandros, fraturas, pequenos interstícios em geometrias de poder globais.

E apesar de se construir e conduzir a partir do local e do específico, tal ideia de desenvolvimento não perde de vista um porvir mais ambicioso em que mudanças estruturais sejam construídas. Apenas se reconhece que, se a intenção não é – realisticamente – fazer ruir o sistema ou passivamente esperar que ele colapse, a

única alternativa viável é a ação propositiva que, por meio de reformas e reparos, delinea os rudimentos de um mapa do futuro.

Mantendo e expressando metodologicamente esse entendimento, no capítulo seguinte se enfoca os aspectos concernentes ao plano operacional da pesquisa. Isto é, a explicitação dos procedimentos metodológicos operacionalizados para a condução prática do estudo. Além disso, o capítulo apresenta as afiliações teóricas sob as quais a metodologia se ampara e que orientaram a sua aplicação tanto nas incursões a campo quanto na exploração dos materiais produzidos a partir da realização de entrevistas e do seu tratamento com base na aplicação da análise de conteúdo.

3 A TRAJETÓRIA EMPÍRICO-METODOLÓGICA DA PESQUISA: POR ENTRE OS MÉTODOS E O UNIVERSO DOS PROTAGONISTAS DO ESTUDO

Em conformidade com o debate traçado no capítulo anterior, a primeira parte do presente capítulo volta sua atenção para o plano operacional da pesquisa. Para isso, demonstra como a compreensão espacial da viabilidade do desenvolvimento, com base no enfoque da complexidade, se materializou no processo de condução empírica da pesquisa e motivou a opção pela análise de conteúdo como método de tratamento das percepções levantadas por meio das entrevistas realizadas.

Pesquisas científicas, em especial aquelas de corte qualitativo, são, em parte, o resultado dos seus itinerários metodológicos. Mas itinerários são apenas roteiros para uma viagem, desacompanhados reduzem a jornada a um tracejado de rotas e pontos sobre um mapa. Omitem paisagens, encontros e desencontros, a dinâmica viva dos lugares, das relações neles construídas, as disputas, hierarquias, questões políticas e de poder, mas também as solidariedades, as aproximações. Enfim, a tessitura complexa das relações sociais.

Por isso, a segunda parte deste capítulo “acende os refletores ainda desligados” e complementa a contextualização empírica do município de Pelotas realizada na Introdução, agora apresentando os protagonistas da pesquisa, as instituições consultadas (SMDR, SMAS, COREDE-Sul, COMDER – gestão; EMATER/RS, UCP Pelotas, EMBRAPA, STR, CAPA – extensão) bem como os dois grupos de agricultores pesquisados (atendidos e não atendidos por políticas públicas agrícolas). Assim, alinhava-se um panorama geral das identidades particulares e das relações entre os diferentes entrevistados. Com isso, espera-se, a metáfora da viagem se concretize, iluminando a rota metodológica percorrida e a multiplicidade empírica do lugar através das lentes dos grupos que o constituem.

3.1 A operacionalidade da proposta: sobre a condução metodológica da pesquisa

Na expectativa de demonstrar da forma mais fiel possível a base metodológica da pesquisa, opta-se por uma exposição detalhada dos procedimentos adotados para a operacionalização do trabalho e da lógica escolhida para a disposição do material teórico e empírico ao longo dos capítulos da tese. Nesse

sentido, o primeiro momento da pesquisa consistiu na busca, leitura e fichamento de obras que tratassem das temáticas debatidas no trabalho. Uma extensa lista de livros, capítulos e artigos clássicos e também recentes, nas mais diversas perspectivas de enfoque, foram consultados, lidos e fichados. Com igual cuidado, outras temáticas também centrais foram da mesma forma perscrutadas, como complexidade, dinâmica local-global, relação entre Estado e mercados, políticas públicas, necessidades básicas, universalismo-relativismo, entre outras questões de destaque identificáveis no decorrer do texto.

Esse processo de imersão na literatura referente aos temas que marcam o debate do trabalho permitiu a redação inicial de uma primeira versão, com corte mais teórico, de alguns dos capítulos que seguem. Tal etapa de redação preliminar foi importante para a consolidação de parte das ideias desenvolvidas, bem como para marcar os nexos que estruturam o trabalho e definem a linha de argumentação seguida e os princípios metodológicos aplicados na sequência. Isto é, o trabalho de campo no município de Pelotas/RS para realização de entrevistas por pautas (GIL, 2008) com quatro grupos: agricultores atendidos por políticas públicas agrícolas, agricultores não atendidos por políticas públicas agrícolas, extensionistas e gestores ligados ao desenvolvimento rural do município. Os roteiros de entrevistas por pautas utilizados se encontram dispostos nos Apêndices A, B e C.

Como preconizado por Gil (2008), as entrevistas por pautas comportam a elaboração de um roteiro prévio, que contempla questões direcionadoras, mas não circunscreve as possibilidades de investigação do pesquisador. De modo que a condução de cada entrevista permite a flexibilidade de que se questione o entrevistado acerca de questões não inicialmente previstas. Com isso, é possível redirecionar os questionamentos para o aprofundamento de aspectos não contemplados no roteiro, objetivando a melhor compreensão da posição do entrevistado acerca das temáticas nas quais se centra a pesquisa. Os roteiros apresentados nos apêndices são, portanto, os delineadores do eixo de condução da entrevista, mas não representam, em nenhuma das entrevistas desenvolvidas, a integralidade dos questionamentos realizados aos entrevistados com quem se teve contato.

No grupo dos gestores, os trabalhos de campo, realizados em maio de 2018 e entre setembro e outubro de 2019, permitiram a efetivação de entrevistas por pautas com o secretário municipal de desenvolvimento rural de Pelotas, o

coordenador de planejamento da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) e a economista assessora administrativa da mesma secretaria, o presidente do Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul do Estado (COREDE-Sul) e a secretária do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER). A SMAS foi procurada em razão da indicação do secretário de desenvolvimento rural do município, que ressaltou a existência de diversos projetos para o espaço rural de Pelotas coordenados pela Secretaria de Desenvolvimento Rural (SMDR) e SMAS. Quanto ao COREDE-Sul e ao COMDER, embora tais instituições não consistam propriamente em entidades gestoras, ambos os conselhos se tratam de instâncias consultivas e também deliberativas, com poder discricionário sobre a alocação de recursos públicos, razão pela qual foram incluídos no grupo da gestão.

No grupo dos extensionistas, durante os períodos já referidos, foram entrevistados o chefe do Escritório Municipal da Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS), o chefe da Unidade de Cooperativismo (UCP) da EMATER/RS, um analista da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) – também presidente do Fórum da Agricultura Familiar da região –, o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pelotas (STR) e um engenheiro-agrônomo extensionista do Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (CAPA)¹². A figura 3 apresenta os segmentos entrevistados no que diz respeito ao grupo da Gestão e da Extensão.

Logicamente, entende-se que as atividades da EMBRAPA, uma empresa pública de pesquisa, bem como do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, uma entidade representativa de classe, não são integralmente compatíveis com a categoria “extensão”. Ocorre que no processo de definição desse grupo de entrevistados entendeu-se que ele deveria responder por um segmento de apoio às atividades da agricultura familiar, que prestasse serviços voltados para contribuir com a reprodução social dos agricultores.

Nesse sentido, entende-se, enquadra-se a atuação da EMATER, da UCP e do CAPA, instituições mais tipicamente caracterizadas como extensionistas, mas que, conforme relatado nas entrevistas realizadas, exercem um conjunto de

¹² “O CAPA é uma organização da sociedade civil, presente nos três estados do sul do Brasil – Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná – e atuando através de cinco núcleos. Com base nos princípios da agroecologia e da cooperação, através da formação e capacitação do público atendido, a organização desenvolve experiências de produção, beneficiamento, industrialização e comercialização dos produtos da agricultura familiar” (SURITA, 2013, p. 8-9).

atividades que excede o âmbito técnico da agricultura, atuando amplamente como facilitadores do processo de comercialização e na garantia de direitos de cidadania, por exemplo. Do mesmo modo, o STR e a EMBRAPA também prestam, ao lado de outros serviços, assistência técnica aos agricultores familiares de Pelotas. Sendo esta atividade, inclusive, uma das ações mais destacadas pelos agricultores entrevistados quando se referem ao âmbito de ação dessas duas entidades. Por essa razão, embora se reconheça a não pertinência absoluta do termo, esse grupo foi denominado como Extensão.

Figura 3 – Segmentos pesquisados nos grupos Gestão e Extensão¹³



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Foram realizadas, portanto, dez entrevistas com gestores e extensionistas (cinco com cada um dos grupos). A estas foram somadas mais vinte entrevistas efetuadas com agricultores familiares, dez delas com agricultores familiares atendidos por políticas públicas agrícolas (identificados nas citações das entrevistas como PP) e outras dez com agricultores não atendidos por políticas públicas agrícolas (identificados nas citações das entrevistas como NPP). Como será possível perceber nos capítulos que seguem, ambos os grupos de agricultores são atendidos por uma gama variada de políticas públicas setoriais de caráter não

¹³ SMAS*: apesar da figura 3 indicar apenas quatro instituições no grupo da Gestão, como explicado no texto, foram realizadas duas entrevistas com representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), o que completa o número de cinco entrevistas com diferentes representantes do grupo da Gestão.

agrícola, como aquelas relacionadas à saúde, educação, infraestrutura sanitária, transporte etc. Além disso, todos os entrevistados assinalaram contar com assistência técnica – contínua ou eventual – provida pela EMATER/RS, pela EMBRAPA ou pelo STR. Dessa forma, todos os agricultores consultados se valem de alguma forma de política pública, isto é, de aparatos estatais voltados para a oferta de serviços públicos. A opção pela diferenciação dos grupos de agricultores entrevistados com base no critério de acesso ou não às políticas públicas agrícolas tem por intuito atender aos objetivos específicos delimitados, avaliando a existência de coerência entre as expectativas dos agricultores e a proposta dos principais instrumentos de promoção do desenvolvimento no espaço rural brasileiro.

Nesse sentido, as entrevistas com os agricultores ocorreram, com autorização da instituição, no Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pelotas e foram realizadas em diferentes dias da semana no mês de maio de 2019, com agricultores e agricultoras de diferentes faixas etárias, de localidades diversas do município e ocupados com diferentes tipos de atividades produtivas (hortifrutigranjeiros, leite, tabaco, pêssego etc.). As entrevistas com o grupo da gestão e da extensão tiveram duração média aproximada de noventa minutos (uma hora e meia) cada uma, enquanto as entrevistas com os agricultores ocorreram, em média, em trinta minutos.

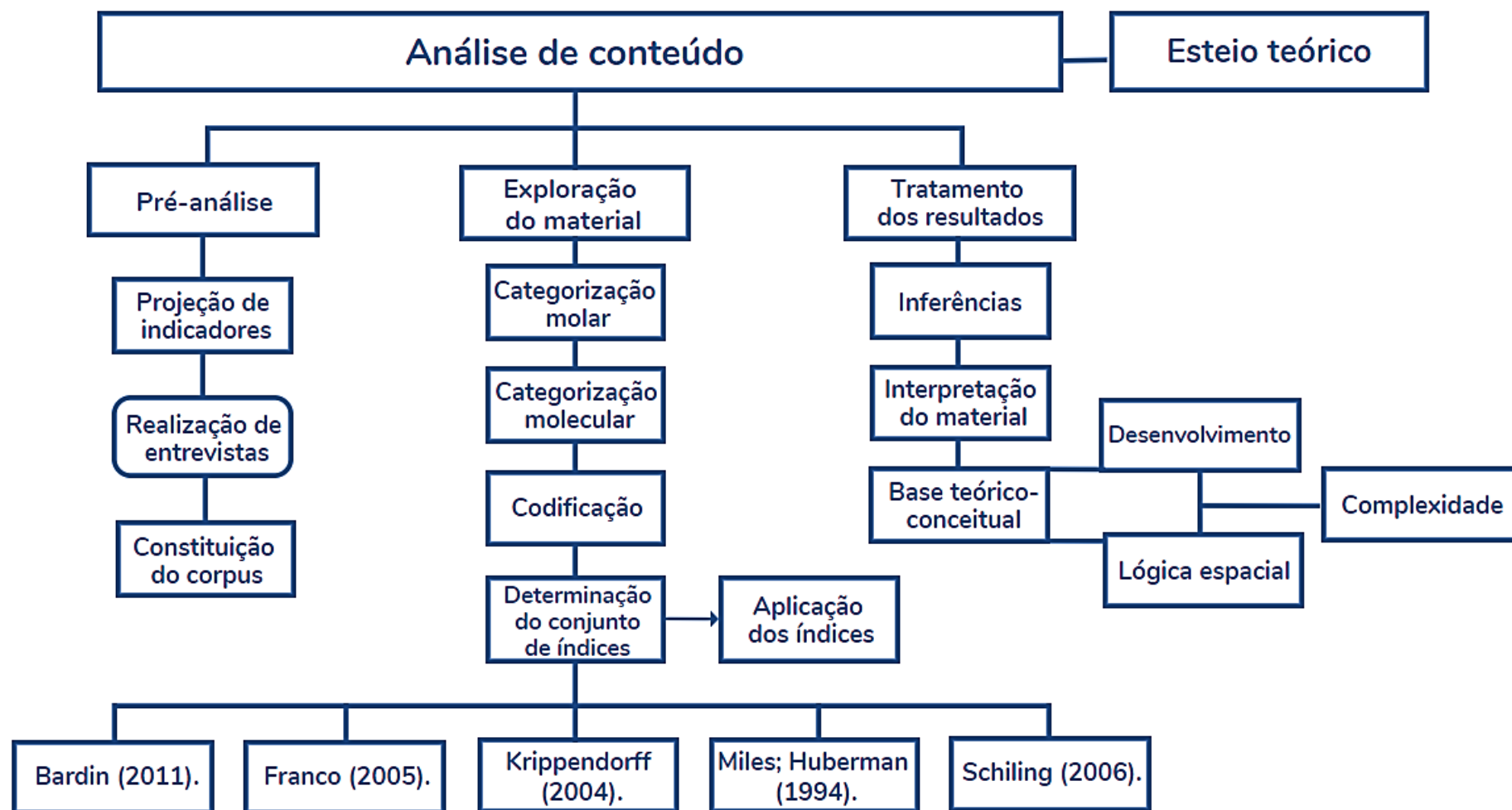
Todas as entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados e integralmente transcritas em documentos de formato .docx. Esse processo se deu com o auxílio do software *Express Scribe*, um programa de download gratuito que permite a manipulação da velocidade de execução das gravações. Assim, foi possível reduzir significativamente o ritmo de reprodução dos áudios das entrevistas, permitindo que sua transcrição fosse realizada de forma mais contínua. Ao mesmo tempo, o programa possibilita a atribuição de atalhos a teclas específicas, fazendo com que avançar, pausar ou retroceder apenas alguns milésimos de segundo na entrevista possa ser feito de forma mais ágil e prática, facilitando a transcrição. O *software* permite ainda a elevação do volume do áudio além daquele da gravação original e a eliminação ou minimização da maior parte dos ruídos de fundo, o que torna a compreensão do conteúdo das falas dos entrevistados notavelmente menos trabalhoso, proporcionando uma execução mais ágil do processo de transcrição.

Uma vez concluído o trabalho de campo para realização das entrevistas e finalizado o processo de transcrição das mesmas, teve início, então, a aplicação dos procedimentos de análise de conteúdo das entrevistas. A análise de conteúdo consiste em um método de análise de dados que permite a exploração em maior profundidade dos significados contidos nas mais diversas formas de comunicação interpessoal. Promove-se, portanto, uma análise da integralidade do material analisado, para que seja possível uma interpretação que favoreça o alcance de significados não explicitamente demonstrados¹⁴. Por esse motivo, o processo de transcrição das entrevistas seguiu a orientação de Bardin (2011) quanto ao registro em arquivos textuais não apenas das falas dos entrevistados, mas também de risadas, hesitações, reações faciais e mudanças de tom de voz.

O modelo de aplicação da análise de conteúdo adotado consiste em uma proposta original, elaborada com base nos trabalhos de Bardin (2011), Franco (2005), Krippendorff (2004), Miles e Huberman (1994) e Schilling (2006) e encontra-se sinteticamente representado na figura 4. Como demonstrado na figura, o método de análise de dados comporta, segundo Bardin (2011) e Franco (2005), três grandes processos de tratamento do material: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados. Na primeira etapa foram projetados, com base nos objetivos da pesquisa, nas reflexões realizadas e no direcionamento tomado durante a revisão de literatura, indicadores primários de investigação, que orientaram a formulação dos roteiros de entrevista aplicados.

¹⁴ Com frequência não desprezível se verifica a ocorrência de críticas à análise de conteúdo por seu caráter supostamente rígido e positivista, uma espécie de arauto da neutralidade científica, que se manifestaria na objetividade das análises produzidas (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005). De fato, as origens da aplicação da análise de conteúdo remontam a um emprego predominantemente quantitativo, que buscava a formulação de análises isentas da subjetividade dos pesquisadores envolvidos (BARDIN, 2011). As vertentes atuais de emprego do método e, em especial, o alinhamento referencial adotado pela pesquisa, no entanto, reconhecem que a carga subjetiva da história do pesquisador e a sua orientação teórica direcionam claramente a aplicação da análise. O que se pretende com a opção pelo método é a possibilidade de um instrumental metodológico que permita a aplicação de procedimentos claros e replicáveis, que não levarão às mesmas inferências se conduzidos por pesquisadores diferentes, mas que permitirão a explicitação da coerência e consistência metodológica da pesquisa, ao mesmo tempo em que avalizam uma reflexão aprofundada sobre o material levantado.

Figura 4 – Organograma sintético do modelo de análise de conteúdo adotado



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Realizadas as entrevistas e sua conseguinte transcrição, constituiu-se o *corpus*, isto é, o conjunto bruto de materiais (a totalidade das entrevistas realizadas e transcritas) a serem analisados. Essa opção – a formulação inicial de indicadores que serviram de base para a definição das categorias que foram foco primordial da análise – reflete a escolha de um modelo misto de grade (LAVILLE; DIONNE, 1999), em que as categorias de análise não são determinadas de modo fixo *a priori*, mas também não são selecionadas apenas como elementos emergentes da exploração do *corpus*, ou seja, somente após a realização das entrevistas.

Isso porque se entende que ambas as possibilidades são incompatíveis com o intuito envolvido na realização de entrevistas por pautas. Assim, apesar dos roteiros de entrevistas manifestarem a existência de linhas de investigação que buscam contemplar os objetivos pretendidos, assegurou-se um meio de que tais linhas preliminares não impedissem a viabilidade de condução das entrevistas por caminhos a princípio não planejados. O que, cabe salientar, ocorreu em grande medida em todas as entrevistas realizadas. Os roteiros apresentados contemplam a base norteadora da entrevista e todas as questões neles constantes foram realizadas, mas é provável que os mesmos não abarquem sequer a metade de todos os questionamentos que, no curso da entrevista, foram realizados aos grupos pesquisados.

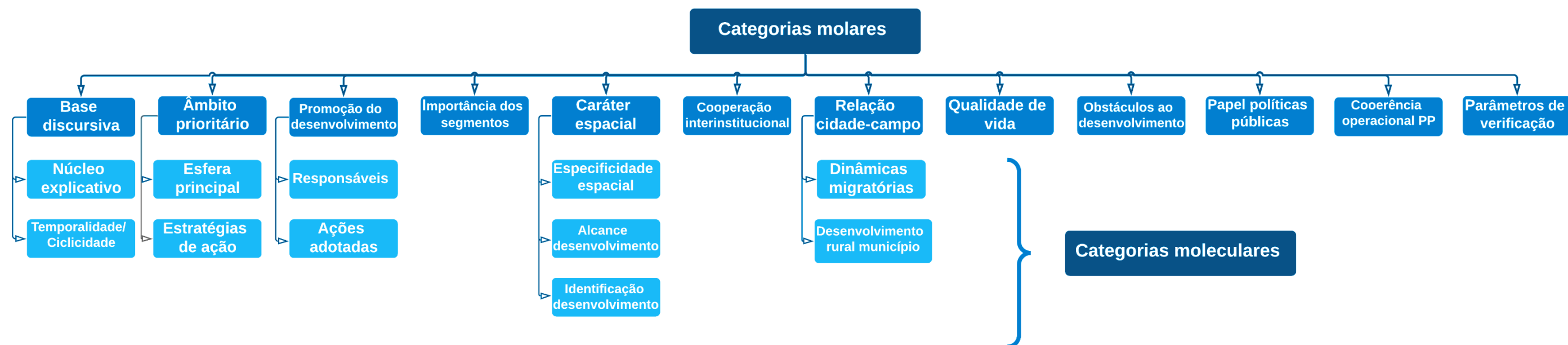
Já na exploração do material, assumiu-se a recomendação de Franco (2005) quanto ao procedimento de categorização, momento em que são eleitas definitivamente as categorias ou classes de análise nas quais o *corpus* será desagregado. Seguindo a orientação da referida autora, a categorização foi realizada em dois momentos. **Na etapa molar** foram definidas doze categorias de análise idênticas para os grupos dos gestores e extensionistas e doze categorias também idênticas para os dois grupos de agricultores. Na maior parte, os dois conjuntos de categorias apresentam compatibilidade, de modo a facilitar a comparação, porém algumas exceções foram necessárias para que se pudesse captar nuances específicas da compreensão de cada um dos grupos. As categorias, assim como seus antecessores, os indicadores, foram pensadas a partir dos objetivos da pesquisa e da revisão de literatura encetada, mas também da leitura do *corpus*. Objetivamente, a categorização consistiu na elaboração de tabelas em que as linhas indicavam as categorias e as colunas cada um dos entrevistados.

Dessa forma, foram elaboradas quatro tabelas, uma para cada um dos grupos (gestão, extensão, agricultores com e sem políticas públicas). Cada uma das células da tabela representava uma unidade de registro, isto é, um fragmento desagregado do *corpus* e realocado de acordo com as categorias definidas, representando, assim, a apreensão de determinado entrevistado acerca da categoria em questão. Esse procedimento foi realizado a partir da leitura de cada uma das entrevistas e do uso da ferramenta de recortar e colar do programa *Word*. As tabelas foram preenchidas coluna após coluna, ou seja, entrevistado por entrevistado, enquanto a etapa seguinte, a codificação, foi realizada linha por linha, ou categoria por categoria. Com isso, tentou-se conciliar as duas possibilidades delineadas por Schiling (2006): primeiro alcançar uma ideia da complexidade total de cada entrevista e depois uma visão geral da diversificação dos olhares dos entrevistados sobre uma mesma categoria.

É válido destacar que se tencionou que as unidades de registro delimitadas tivessem a extensão de trechos textuais com algumas linhas, de modo que, como recomenda Franco (2005), fosse evitada uma abordagem formalista da linguagem, que sobrevalorizaria o uso das palavras em si mesmas ou na sua presença associada. De modo inverso, a opção por trechos textuais manifesta um foco mais semântico, que permite uma análise dos significados contidos na expressão oral dos entrevistados. Desse modo, a maior atenção da análise se dirigiu para o sentido das construções verbais dos entrevistados, com base na consideração do contexto situacional de cada um dos grupos pesquisados.

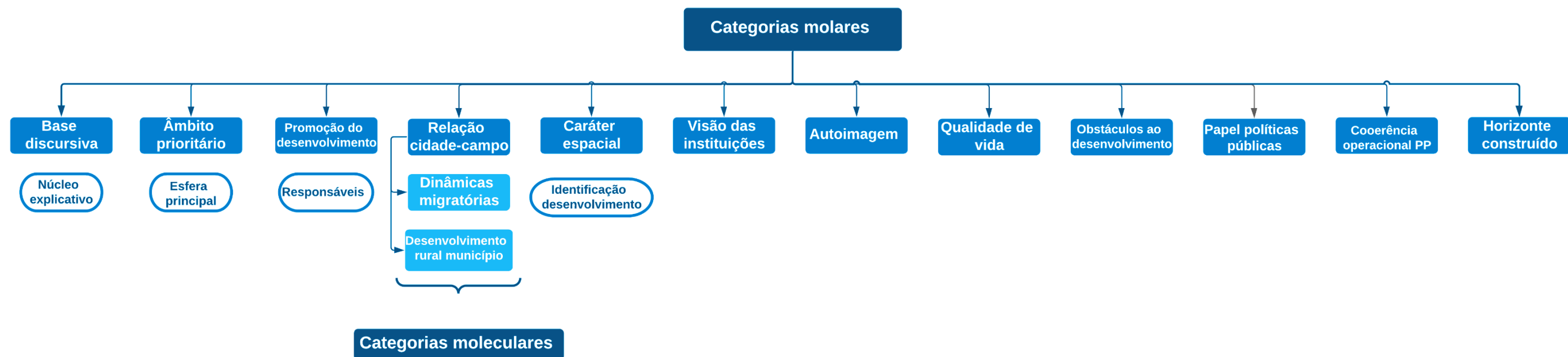
Já na **categorização molecular** foram elaboradas novas tabelas, contendo, em alguns casos, subcategorias ou categorias moleculares, que especificavam ainda mais a lente aplicada sobre cada categoria. Essas novas tabelas foram elaboradas a partir das anteriores e não do *corpus*, pois seu intuito consistia em extrair o essencial de cada categoria, retendo apenas as ideias centrais de cada entrevistado sobre o tópico em questão. As figuras 5 e 6 trazem a discriminação das categorias molares e moleculares estabelecidas para os grupos consultados.

Figura 5 – Categorias molares e moleculares para os grupos dos gestores e extensionistas



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Figura 6 – Categorias molares e moleculares para os grupos dos agricultores com e sem políticas públicas



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Como se pode identificar, buscou-se o maior grau de coincidência possível entre os dois grandes grupos de categorias. Ocorre que os gestores e extensionistas se mostraram significativamente mais prolixos durante as entrevistas, o que permitiu distinguir direcionamentos mais precisos em determinadas categorias molares, levando à formulação de categorias moleculares. Ao passo que os agricultores apresentaram respostas mais concisas, que raramente propiciaram a formulação de subcategorias. Nesses casos, estabeleceu-se correspondência entre uma das categorias moleculares dos primeiros grupos e o direcionamento-base da categoria molar do último, de modo a favorecer a comparação entre as compreensões de gestores/extensionistas e agricultores com e sem políticas públicas.

Na continuidade, o procedimento de codificação foi desmembrado em dois momentos: a definição de índices de codificação e o processo de aplicação dos mesmos às unidades de registro realocadas nas categorias de análise. Tais índices foram inspirados nos trabalhos de Bardin (2011), Franco (2005), Krippendorff (2004), Miles e Huberman (1994) e Schiling (2006). Seus usos objetivaram, entre outros intentos, a demonstração da associação de elementos ou fatores em uma construção explicativa; a caracterização da lógica estruturativa da visão de um grupo; a indicação da existência de associação, equivalência ou oposição dentro de uma mesma categoria; entre outras possibilidades que serão propriamente explicadas ao longo do texto, à medida que tais índices forem utilizados.

Nesse ponto, cabe explicar que, embora os autores citados tenham inspirado os índices empregados, o entendimento do processo de codificação assumido no trabalho não encontra amparo nas propostas metodológicas gerais de Krippendorff (2004) ou de Bardin (2011), a mais usual referência em língua portuguesa no que se refere à análise de conteúdo. Ou mesmo no restante da bibliografia consultada em relação ao tema – no caso nacional, essencialmente inspirada em Bardin (2011) – (BAUER, 2002; CÂMARA, 2013; FRANCO, 2005; GODOY, 1995; HAGGARTY, 1996; LAVILLE; DIONNE, 1999; SILVA; GOBBI; SIMÃO, 2005; SOUZA JR; MELO; SANTIAGO, 2010; TRIVIÑOS, 1987).

Diferentemente de Bardin (2011), entende-se a codificação não como a forma como se conta as unidades de registro, mas sim o mecanismo por meio do qual se explicita a lógica interna e relacional das categorias. Dito de outro modo, a codificação representa, no entendimento adotado no trabalho, um procedimento que faz emergir o sentido geral da apreensão dos entrevistados em relação às

categorias, permitindo a estruturação de um panorama graficamente representado. Dessa forma, manifesta-se a compreensão de que “O objetivo de concluir a análise de conteúdo qualitativa não é produzir contagens, mas sim fraturar os dados, reorganizá-los para facilitar a comparação dos objetos dentro e entre categorias (Maxwell, 1998), e desenhar e verificar conclusões” (SCHILING, 2006, p. 34, tradução nossa¹⁵).

O último grande momento da proposta de aplicação da análise de conteúdo adotada consiste no tratamento dos resultados, etapa em que se alcançam as inferências. De acordo com Krippendorff (2004), as inferências são entendimentos não óbvios ou explicitamente identificáveis em um primeiro olhar sobre o *corpus*. Tratam-se de compreensões mais densas, que alcançam núcleos de significado explicitados pela aplicação dos índices de codificação no momento anterior, bem como por todos os procedimentos previamente empregados. Finalmente, a análise conclui-se por meio da interpretação do material gerado à luz de uma determinada perspectiva teórica. Esta, conforme assinalado, consiste no conjunto de teorizações sobre o desenvolvimento do geógrafo Richard Peet (PEET, 2002a, 2002b, 2007, 2009; PEET; HARTWICK, 2009; PEET; WATTS, 1996; WATTS; PEET, 1996), focalizado a partir de uma ótica complexa, que viabiliza o papel instrumentalizador do par local-global e abre margens para uma visão múltipla do desenvolvimento, como o capítulo anterior discutiu.

Antes de abordar o formato geral dos capítulos do trabalho, cabe fazer dois apontamentos explicativos. O primeiro diz respeito ao caráter manual ou mecânico – sem recurso a *softwares* de tratamento de dados qualitativos – com que todos os procedimentos de análise de conteúdo foram executados. Deve-se realçar que diversos programas foram testados e análises-teste mais numerosas e demoradas foram realizadas com o *software* ATLAS.ti. No entanto, o uso de todos os programas testados acabou por implicar em análises de natureza mais elementar, que se limitavam ao estabelecimento de interconexões ou padrões de similaridade entre termos previamente definidos. O que inviabilizaria o refinamento das análises e a identificação de sutilezas verbais, como a especificidade nas atribuições de sentido

¹⁵ “The goal of the concluding qualitative content analyses is not to produce counts, but rather to fracture the data, rearrange it to facilitate the comparison of objects within and between categories (Maxwell, 1998), and to draw and verify conclusions.”

por parte dos entrevistados, questões que só podem ser identificadas pela leitura atenta e sistemática do olho humano.

O segundo ponto se refere à motivação para uso da análise de conteúdo como método de análise do material empírico. Mais do que permitir a ponderação em profundidade sobre como se configuram as concepções de desenvolvimento dos grupos entrevistados, a aplicação da análise de conteúdo buscou se mostrar coerente com a utilização da complexidade como fio condutor da pesquisa. Embora a pormenorização das etapas percorridas pareça remeter a uma linearidade unidirecional, a análise de conteúdo efetivada consiste, na verdade, em um processo complexo e circular (SCHILING, 2006). Isso porque se trata de um método que permite, a todo o momento, um retorno às etapas anteriores, uma comparação entre as mesmas, um trânsito entre diferentes níveis de desagregação do *corpus*, além da contraposição entre múltiplas leituras da realidade. Aplicar a análise de conteúdo tal como proposto foi também a manifestação na condução metodológica da pesquisa do olhar complexo que norteia todo o trabalho.

Posto isso, resta, então, explicar como se organizou a disposição do material teórico e empírico na configuração dos capítulos da tese. Como se poderá notar neste capítulo e nos que seguem, o conteúdo das discussões realizadas encadeia o debate teórico-conceitual com o material empírico obtido por meio das entrevistas. Entende-se que, para uma discussão mais aprofundada dos autores consultados e dos posicionamentos dos entrevistados, é importante que ambas as fontes de informações sejam abordadas de forma concomitante e encadeada. Como, de fato, recomenda o espectro metodológico da análise de conteúdo. Mais que isso, entende-se que o pleno atendimento dos objetivos delineados demanda uma discussão concatenada de material teórico e empírico ao longo de todos os capítulos, e não uma apresentação segmentada de cada uma das fontes em duas partes diferentes do trabalho.

Em última instância, tal abordagem seria, inclusive, incongruente com a orientação metodológica geral da tese esboçada no capítulo anterior: o olhar da complexidade avalizado por Edgar Morin. Dessa forma, a configuração dos capítulos do trabalho reflete a busca pelo melhor tratamento do objeto de estudo, pela investigação em profundidade do material empírico e pela produção de uma tese em acordo com uma visão de ciência que congrega diferentes formas de conhecimento – sem desconsiderar as particularidades de cada uma ou estabelecer relações

hierárquicas. Cabe reconhecer, adicionalmente, que a opção por tal forma de organização do trabalho é ainda funcional à demonstração da viabilidade de um desenvolvimento uno e múltiplo, não apenas sob o aspecto conceitual, mas também como estratégia de ação concretamente materializável no espaço rural brasileiro.

Da perspectiva de corte teórico-propositivo delineada no capítulo dois decorrem as opções metodológicas que direcionam a condução da pesquisa e que respondem pela primeira parte do presente capítulo. O recurso ao trabalho de campo, a realização de entrevistas por pautas e a utilização do método de análise de conteúdo de forma original, pois pensando na interconexão entre diferentes vertentes metodológicas, respondem pela coerência teórico-metodológica da pesquisa. O que se expressa, também, por um significativo esforço para permitir que a apresentação do trabalho se dê de forma a encadear o balizamento teórico adotado e as análises empíricas efetuadas. Demonstra-se, com isso, que o pensamento complexo não é apenas a lente pela qual se lê o potencial da dimensão espacial para o desenvolvimento, mas é também a linha que costura toda a redação da pesquisa.

3.2 Perfil da composição empírica da pesquisa

Para que se cumpra a proposta anunciada na introdução do capítulo, resta ainda pôr em relevo a tessitura empírica da qual emergiu o *corpus* sobre o qual se constroem todos os procedimentos de análise de conteúdo que permitiram as reflexões realizadas. Com esse intuito, as subseções que seguem se ocupam de uma apresentação dos protagonistas da pesquisa, agricultores (atendidos e não atendidos por políticas públicas) e extensionistas/gestores (instituições). Tais grupos compartilharam suas visões de mundo, suas experiências pessoais, suas trajetórias profissionais e de vida, para que, por meio da metodologia descrita, se fizesse possível o alcance de um panorama analítico de suas concepções de desenvolvimento a partir do espaço rural do município de Pelotas.

De forma a facilitar a exposição dos universos relacionais das instituições pesquisadas, o tópico seguinte agrega o grupo dos gestores e dos extensionistas, particularizando seus principais focos de atuação, seus projetos e programas e as diretrizes operacionais que orientam sua ação. Além disso, realiza-se um mapeamento da lógica de cooperação interinstitucional entre as instituições

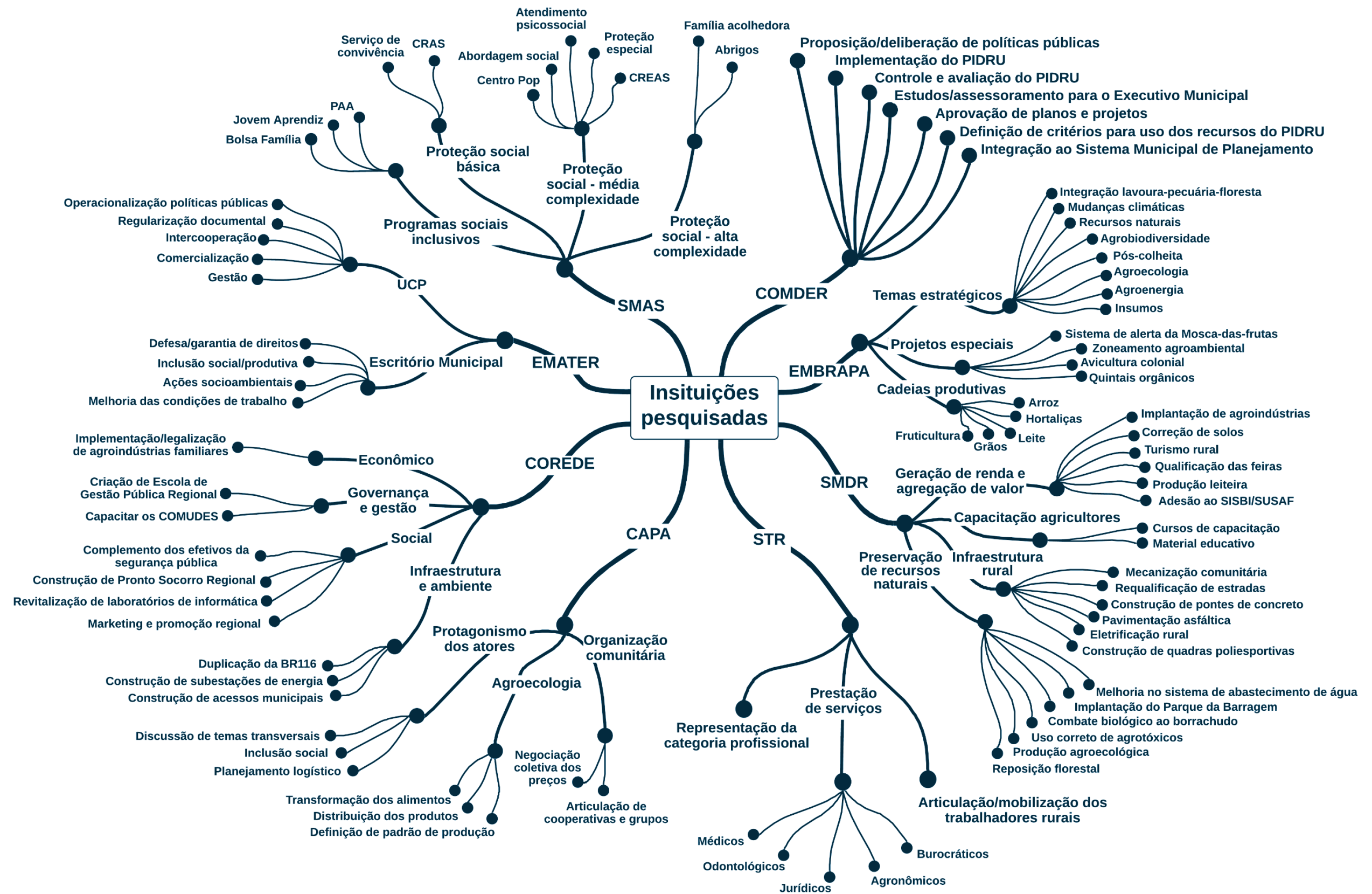
pesquisadas, de modo a explicitar a existência de relações de sinergia, mas também de divergências, contraposições declaradas e disputas pela delimitação dos campos de atuação de cada instituição.

A subseção posterior, por sua vez, agrupa agricultores atendidos e não atendidos por políticas públicas, personalizando a composição dos entrevistados em termos sócio-etários, produtivos, fundiários e – introdutoriamente – de suas principais dificuldades e demandas. Assim, realiza-se uma caracterização panorâmica dos dois grupos dos agricultores, a fim de permitir uma contextualização da análise de suas concepções de desenvolvimento nas páginas que seguem. Conjuntamente, esta última seção do capítulo esboça uma diferenciação primária entre agricultores atendidos e não atendidos por políticas públicas, a qual se complementa e aprofunda à medida que os dois grupos são analisados comparativamente na sequência do trabalho.

3.2.1 Gestores e extensionistas

A primeira parte do presente capítulo esclareceu que foram realizadas cinco entrevistas com representantes do grupo da extensão e outras cinco com pessoas ligadas ao grupo da gestão. A partir de diferentes dimensões e por meio de metodologias distintas, as instituições que os entrevistados representam convergem no que se refere à promoção do desenvolvimento rural como uma de suas principais metas institucionais. Com o propósito de demonstrar a abrangência da atuação das instituições pesquisadas em termos de ramificação dos seus campos prioritários de ação, a figura 7 projeta, de forma estratificada, as esferas de atuação de cada instituição e, partindo destas, os projetos e programas desenvolvidos, as diretrizes operacionais privilegiadas ou as atividades e serviços prestados.

Figura 7 – Organograma estratificado da atuação das instituições por áreas de atividade, projetos desenvolvidos e/ou diretrizes operacionais



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Do vértice central da figura partem oito braços que representam as organizações pesquisadas. A razão para esse número, menor que o total de entrevistas realizadas, reside, primeiro, no fato da Unidade de Cooperativismo (UCP) consistir em uma unidade de abrangência regional da EMATER/RS que, apesar da autonomia administrativa, responde à visão institucional da empresa oficial de extensão rural do estado do Rio Grande do Sul. Segundo, porque, como exposto, foram realizadas duas entrevistas com a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS). É necessário destacar também que a disposição das instituições em torno do ponto central da figura ocorreu de forma aleatória, com o critério exclusivo de melhor exposição das subdivisões nos “braços” de atuação das entidades.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Pelotas (COMDER), à direita, na parte superior do vértice da figura, foi criado em 10 de março de 1995 (PELOTAS, 1995a), para atender às atribuições dispostas no segundo nível do braço da instituição na figura. O conselho é composto, paritariamente, por representantes do poder público e de organizações da sociedade civil e realiza reuniões mensais, sempre na primeira sexta-feira de cada mês, na sede da Associação Rural de Pelotas. Das sete incumbências do COMDER enumeradas na figura, segundo a legislação que o rege (PELOTAS, 1995a, 1995b), três delas dizem respeito à formulação e fiscalização da execução operacional e financeira do Plano Integrado de Desenvolvimento Rural (PIDRU).

Entretanto, durante a entrevista realizada, a descrição das atividades do conselho se reteve a três das atribuições indicadas: discussão e deliberação em torno de políticas públicas para o espaço rural do município, levantamento das demandas do rural de Pelotas para assessoramento do poder público municipal e análise e emissão de pareceres de aprovação ou reprovação a projetos voltados para o espaço do rural do Pelotas, ou acerca da destinação de verbas públicas para questões que atendam a demandas ou necessidades do rural.

Nenhuma menção foi feita ao PIDRU ou à função de planejamento do COMDER indicada na figura e na legislação municipal. Efetivamente, o COMDER foi apresentado na entrevista realizada como um fórum de discussão sobre questões referentes ao espaço rural de Pelotas. Um ambiente em que diferentes organizações e segmentos encontram espaço para manifestar suas inquietações e, juntas, pensarem alternativas ou ajustes que possam contemplar as suas prioridades e favorecer o desenvolvimento rural, de modo geral. Conforme já constatado por

Barcellos (2018), o município de Pelotas não possui um PIDRU. Ainda que em 2017, com o auxílio e contribuição do COMDER, tenha sido elaborado um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PELOTAS, 2017b), este documento foi concebido como um diagnóstico e planejamento da gestão da atual administração municipal no que tange ao espaço rural do município.

Em termos objetivos, as entrevistas empreendidas e a análise de documentos oficiais alusivos à criação e regulamentação do COMDER permitem a concordância com as constatações do estudo de Barcellos (2018) acerca do esvaziamento das funções de planejamento do desenvolvimento rural do município por parte do COMDER. O conselho tornou-se, de fato, uma importante instância para a abordagem de conflitos pontuais e para o tratamento pragmático de problemas conjunturais, sem, contudo, a proposta de um projeto em longo prazo para o desenvolvimento do espaço rural de Pelotas.

Em sentido horário, a instituição seguinte ao COMDER na figura 7 consiste na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) Clima Temperado. Oficialmente estabelecida no município em 1975, a origem da empresa em Pelotas remonta ao ano de 1938 e à fundação da Estação Experimental de Viticultura, Enologia e Frutas de Clima Temperado, uma das diversas estações experimentais criadas pelo então Serviço Nacional de Fruticultura do Ministério da Agricultura (VETROMILLA, 2013). Diferentemente do COMDER, a EMBRAPA possui em dois de três dos seus eixos estruturais de ação um trabalho historicamente consolidado. Especialmente no caso das principais cadeias produtivas da região: arroz irrigado, fruticultura, grãos, hortaliças e leite; nas quais a pesquisa agropecuária no município antecede a criação da própria empresa. Mas também no que diz respeito aos seus temas estratégicos (agrobiodiversidade; agroecologia; agroenergia; integração lavoura-pecuária-floresta; insumos para uso na agricultura; mudanças climáticas; pós-colheita, ciência e tecnologia de alimentos; recursos naturais e planejamento ambiental).

Iniciativas mais recentes, os projetos especiais, por sua vez, voltam-se para a complementação das questões trabalhadas nos eixos anteriores, por meio de programas em parcerias com outras instituições. É o caso do Programa de Avicultura Colonial, com foco na pesquisa para o melhoramento da produção avícola convencional e orgânica; do Projeto Quintais Orgânicos, que promove a instalação de quintais orgânicos de frutas em assentamentos rurais, propriedades familiares,

escolas, comunidades indígenas e quilombolas e entidades assistenciais (GOMES; OLIVEIRA, 2018); também do Sistema de Alerta da Mosca-das-frutas, projeto que reúne estratégias de controle do inseto nos pomares de pêssego ao longo do ano e, de forma intensificada, durante o período de safra; e, por fim, do Zoneamento Agroambiental das Áreas Experimentais da Embrapa Clima Temperado, que ocupa-se da realização de um diagnóstico e monitoramento físico-ambiental das áreas em que se encontram as estações experimentais da EMBRAPA Clima Temperado.

Trabalhos contínuos e sistemáticos em determinados campos específicos não significam, entretanto, a existência de uma planificação abrangente o bastante para pensar e dirigir ações para o alcance de finalidades relacionadas ao desenvolvimento rural do município. Ocorre que a EMBRAPA tem privilegiado um sistema de trabalho por demandas, em que as medidas adotadas dentro de cada um dos seus eixos estruturais de ação respondem a questões colocadas por organizações públicas (SMDR, COMDER, por exemplo) e da sociedade civil (CAPA, STR, entre outras) da região. Tais demandas representam segmentos muito diversos e prioridades nem sempre consonantes, pois não se encontraram coordenadas em um planejamento municipal coletivamente pensado (entrevista, analista da EMBRAPA, maio 2019).

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural de Pelotas (SMDR), na sequência da figura 7, foi instituída pela Lei nº 2886, de 17 de janeiro de 1985, com a responsabilidade primordial de conceber a política de desenvolvimento rural de Pelotas, além de prestar assistência técnica, elaborar estudos sobre o município, realizar a construção e conservação das estradas rurais e administrar os serviços municipais no espaço rural. Porém, a última alteração no regramento legal da estrutura administrativa da prefeitura, a Lei nº 6423, de 13 de janeiro de 2017, reduziu as responsabilidades da SMDR. De acordo com essa legislação, a secretaria apenas se encarrega da captação de recursos em âmbito nacional e internacional para o espaço rural, “fornece assistência técnica às atividades de agropecuária e aquicultura; constrói e conserva as estradas, pontes e pontilhões, bem como, executa obras e ações de infraestrutura rural” (PELOTAS, 2017a, p. 2).

O que se verifica no plano de gestão para o espaço rural do atual governo municipal, no entanto, excede em ampla margem as funções técnicas aludidas no recente dispositivo legal. O já mencionado Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Pelotas alicerça-se em quatro bases: infraestrutura rural, geração de renda

e agregação de valor ao produto, preservação dos recursos naturais e um programa de capacitação dos agricultores familiares. Muitos dos programas e ações descritos na figura já se encontram em curso e serão abordados à medida em que forem analisadas as categorias de análise da pesquisa, a exemplo do Programa de Correção de Solos, da implantação de agroindústrias, do fomento ao turismo rural, da qualificação de feiras de produtos agrícolas, do apoio à aquicultura e da adesão do serviço de inspeção municipal ao sistema estadual (SUSAF) e nacional (SISBI). O que indica bons resultados no eixo de geração de renda e agregação de valor ao produto, avanços que, lamentavelmente, ainda não se verificam na mesma proporção nos demais eixos de ação estabelecidos (entrevista, secretário municipal de desenvolvimento rural, setembro 2018).

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pelotas (STR), em sentido horário na continuidade da figura, foi constituído em 1963 com o intuito de atuar na representação da agricultura familiar como uma categoria profissional. Vinculado, em nível estadual, à Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG) e, nacionalmente, à Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o STR representa os trabalhadores rurais dos municípios de Arroio do Padre, Capão do Leão, Morro Redondo, Pelotas e Turuçu. Com aproximadamente 4.000 associados adimplentes, dentre eles agricultores familiares proprietários de terra, arrendatários, comodatários¹⁶, posseiros, meeiros e trabalhadores assalariados; o sindicato tem dois outros direcionamentos para a sua atuação: a articulação e mobilização de agricultores familiares em torno das demandas do segmento e a prestação de serviços médicos, odontológicos, jurídicos, burocráticos e agrônômicos (assistência técnica) aos seus associados.

Tais serviços são disponibilizados diariamente na sede do STR, em Pelotas, mas também podem ser acessados, mediante convênios estabelecidos pelo sindicato, em consultórios médicos, laboratórios e clínicas especializadas, que oferecem descontos aos associados. Uma das principais razões para a adesão de trabalhadores rurais ao sindicato, esses serviços são responsáveis por um significativo fluxo diário de agricultores nas dependências físicas do STR. Não

¹⁶ O regime de comodato se caracteriza por um contrato de cessão gratuita de bens (a terra, no caso). O comodatário (quem recebe o empréstimo) se responsabiliza contratualmente perante o comodante (quem realiza o empréstimo) a explorar ou usufruir do bem em questão por um período de tempo determinando, sem prejuízo das características próprias do bem cedido (BRASIL, 2002).

obstante, o sindicato vem passando por uma redução significativa no número de filiados, o que o presidente da instituição atribui ao fato de que muitas conquistas sindicais da categoria, como a aposentadoria rural, por exemplo, são hoje direitos garantidos pela legislação a agricultores associados e não associados ao sindicato. Dessa forma, tais conquistas se aplicam à universalidade dos agricultores familiares, sem o pré-requisito de sua filiação sindical (entrevista, presidente do STR, maio 2019).

Avançando no entorno do núcleo central da figura 7, é possível encontrar o Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (CAPA). O núcleo de Pelotas da instituição – que abrange cinco núcleos distribuídos entre Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná – foi constituído no começo da década de 1980 como um projeto da Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil (IECLB). Desde sua origem, o CAPA esteve voltado para o fortalecimento da organização comunitária, da agroecologia e da geração de protagonismo nas comunidades locais (PLANO, 2009), conforme indicam os eixos centrais do “braço” do CAPA na figura. A organização tem seu financiamento institucional custeado pela Agência Alemã de Cooperação Internacional e, complementarmente, realiza a submissão constante de projetos aos editais do governo federal e estadual. O CAPA Pelotas atende 27 municípios da região sul do estado, assistindo em torno de 1.500 famílias de forma direta e cerca de 5.000 famílias indiretamente, as quais correspondem ao número aproximado de famílias vinculadas às 14 cooperativas atendidas pelo centro (entrevista, engenheiro-agrônomo do CAPA, outubro 2018).

No âmbito da organização comunitária, o CAPA busca municiar as comunidades locais de mecanismos e lógicas de coesão, que oportunizem a articulação de cooperativas e grupos e os capacitem para a negociação coletiva dos preços dos produtos que comercializam (FRÓES; SANTOS; RECH, 2008). Quanto à agroecologia, as ações do centro abarcam desde a organização produtiva do sistema agroecológico até os processos de transformação agroindustrial e distribuição da produção. No que tange ao eixo de geração de protagonismo nas comunidades, o CAPA desenvolve um leque variado de ações, que englobam questões mais técnicas e de gestão, como a capacitação para o planejamento logístico da produção, até aspectos relativos à cidadania (inclusão social, acesso à documentação) e à discussão de temas transversais, como o racismo e o

reconhecimento das comunidades quilombolas (entrevista, engenheiro-agrônomo do CAPA, outubro 2018).

Contíguo ao CAPA, na figura 7, encontra-se o Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul do Estado (COREDE-Sul). Como apresentado na Introdução, os COREDES possuem a função de direcionar a política de desenvolvimento territorial do estado. O COREDE-Sul tem como documento de trabalho-base o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Sul 2015-2030. O plano foi construído com base nas demandas dos atores locais e regionais e na consulta e participação ativa da população (MASSAÚ; SILVA, 2017). As dimensões econômica, de governança e gestão, social e de infraestrutura, e ambiente consistem nos eixos nos quais se estruturam projetos específicos, indicados na última ramificação do “braço” do COREDE. De uma carteira de 73 projetos, os 10 indicados na figura consistem naqueles definidos como prioritários pelo Plano Estratégico.

Ao contrário das instituições até aqui analisadas, o conselho não está voltado especificamente para as questões relativas ao desenvolvimento rural, uma vez que centra suas ações na ideia de desenvolvimento regional, o que excede, portanto, a esfera dos espaços rurais. É possível identificar, contudo, que alguns dos projetos priorizados (implementação e legalização de agroindústrias familiares – eixo econômico; complemento dos efetivos de segurança pública, *marketing* e promoção regional – eixo social; e construção de subestações de energia – eixo infraestrutura e ambiente) coincidem com muitas das demandas colocadas pelos entrevistados e discutidas ao longo do trabalho.

O avanço em sentido horário na figura 7 leva à Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS). No município de Pelotas, a EMATER conta com três unidades: um Escritório Regional, um Escritório Municipal e uma Unidade de Cooperativismo (UCP). O Escritório Regional da EMATER em Pelotas abrange 22 municípios e seu gerente adjunto exerce também a função de presidente do COREDE-Sul, tendo sido, por isso, entrevistado durante o trabalho de campo realizado. Como as diretrizes de atuação do Escritório Regional não diferem daquelas adotadas pelo Municipal e o contexto próprio ao município de Pelotas é tratado, de forma mais direta, por este último e pela Unidade de Cooperativismo, a figura 7 ilustra apenas essas duas unidades da

EMATER. Para fins de facilitação da fluência do texto, o Escritório Municipal será referido apenas como EMATER e a unidade de cooperativismo como UCP.

A EMATER tem três eixos estruturais de ação: inclusão social e produtiva, que visa melhorar a estrutura produtiva e a dinâmica de comercialização das propriedades, garantindo a reprodução socioeconômica da família; defesa e garantia de direitos, voltada para a democratização do acesso a direitos sociais, socioassistenciais e políticas públicas, além de envolver ações dirigidas de assistência técnica e extensão rural para determinados grupos (mulheres, idosos, indígenas, quilombolas etc.); e ações socioambientais, que abarcam o fomento à agricultura de base ecológica e à gestão ambiental das propriedades, a promoção de energias sustentáveis no espaço rural, a realização de obras de saneamento básico, entre outras ações canalizadas para o gerenciamento sustentável das propriedades e do espaço rural (EMATER, 2015).

A quarta das ramificações presentes no “braço” do Escritório Municipal corresponde à melhoria das condições de trabalho, um eixo transversal que norteia as atividades executadas nos outros três eixos e, ao mesmo tempo, envolve ações específicas, como orientações sobre a postura corporal durante o desempenho das atividades agrícolas e o uso correto de produtos químicos e ferramentas de trabalho. Tais medidas objetivam reduzir a penosidade do trabalho agrícola, mas também repercutem na redução da socialização dos custos sociais dessa penosidade, que se reflete no sistema de saúde público e na previdência social (EMATER, 2018).

Segunda ramificação do “braço” da EMATER, a unidade de cooperativismo de Pelotas, assim como as outras seis unidades regionalmente distribuídas pelo estado, foram criadas em 2011 para a execução do Programa de Extensão Cooperativa (PEC-RS), promovido pelo governo do estado (ECKERT; MANTEZE, 2016). A existência de um programa exclusivamente direcionado para as cooperativas e associações se constitui em uma antiga demanda do segmento no Rio Grande do Sul, em razão das dificuldades encontradas por essas organizações em termos de gestão e de acesso a mercados. A UCP Pelotas possui uma equipe multidisciplinar que inclui um administrador, um contador, um engenheiro-agrônomo, um engenheiro-agrícola e um zootecnista. No ano de 2017, a unidade atendeu a 33 cooperativas, 20 associações e 18 agroindústrias (entrevista, Coordenador da UCP, maio 2019).

As atribuições centrais da UCP Pelotas, conforme exposto na figura, consistem em: operacionalizar as políticas públicas, em especial aquelas voltadas para os mercados institucionais¹⁷, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); auxiliar na regulamentação documental de cooperativas e associações (regimentos, estatutos, atas); oportunizar a intercooperação entre agricultores e entre cooperativas; facilitar o processo de comercialização e diversificação de mercados; e assessorar a gestão organizacional, contábil, financeira e agroindustrial das cooperativas, além de promover a capacitação de seu núcleo administrativo (entrevista, coordenador da UCP, maio 2019).

A Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), instituição que conclui o contorno da figura 7, desenvolve ações que atendem à totalidade do perímetro municipal, atingindo o espaço rural, mas não o tomando em particular ou como dimensão especial na execução de seus programas e ações. De fato, a particularidade na atuação da SMAS no rural de Pelotas concerne à maior dificuldade de operacionalização de sua ação devido à grande extensão territorial do espaço rural do município (1457,26km²) e às dificuldades de acesso, em função das condições de estradas sem pavimentação asfáltica e do fato de que todas as unidades físicas de atendimento da SMAS se localizam no espaço urbano (entrevista, coordenador de planejamento da SMAS, setembro 2018).

A SMAS executa programas e serviços em quatro principais vertentes. No tocante aos programas sociais inclusivos, se ocupa do cadastramento e operacionalização do Programa Bolsa Família (governo federal); do Programa Jovem Aprendiz (política municipal para a formação e inserção profissional de jovens no mercado de trabalho); e da execução municipal do Programa de Aquisição de Alimentos, na modalidade Compra com Doação Simultânea, para abastecimento

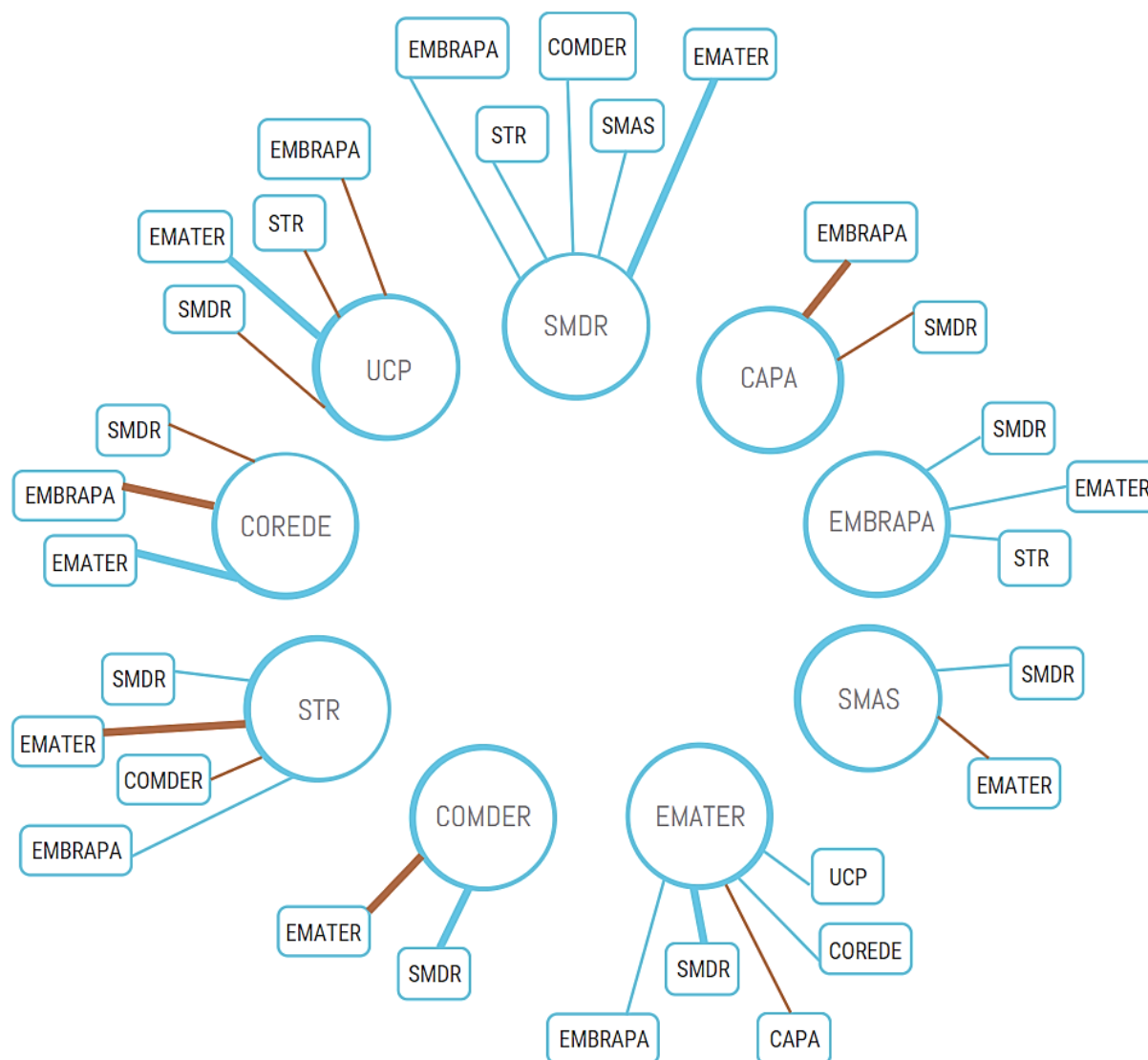
¹⁷ O termo mercado institucional diz respeito às compras estatais realizadas por instâncias governamentais para o abastecimento de órgãos e estabelecimentos públicos ou para a realização de doações a entidades assistenciais. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), juntamente com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), compreendem os dois principais representantes dos mercados institucionais para a agricultura familiar no Brasil. O primeiro, criado em 2003, possibilita a compra pública de produtos da agricultura familiar que são, na sequência, encaminhados para grupos socialmente vulneráveis e instituições assistenciais ou para o abastecimento de instituições públicas. O segundo se converteu em um importante mercado institucional no ano de 2009, quando uma disposição legal estabeleceu a obrigatoriedade de que, pelo menos, 30% dos valores repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às instituições de ensino brasileiras, para o oferecimento da alimentação escolar, sejam utilizados na aquisição de produtos da agricultura familiar (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

dos serviços de fornecimento de refeições da própria secretaria e para o preparo de cestas básicas a serem entregues a famílias socialmente vulneráveis. No que concerne à proteção social básica, a SMAS se encarrega do serviço de convivência, para pessoas e/ou famílias em condição de fragilização dos laços familiares e/ou sociais, e dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), responsáveis pela prevenção de potenciais situações de risco ou vulnerabilidade.

Quanto à proteção de média complexidade, as modalidades direcionadoras do trabalho incluem o Centro Pop (distribuição de café da manhã e lanche da tarde, realização de oficinas e encaminhamento para serviços sociais), a abordagem social em situações de vulnerabilidade e o serviço de proteção social especial a pessoas com deficiência, idosos e ao seu grupo familiar. Além dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), concentrados no atendimento de pessoas e famílias em situações de violação de direitos (negligência, abandono, violências etc.). Por fim, a proteção social de alta complexidade envolve os abrigos para crianças e adolescentes que precisam ser afastados do convívio familiar e das ruas e o Programa Família Acolhedora, em que famílias se comprometem a receber temporariamente crianças até então em situação de abrigo (entrevista, coordenador de planejamento da SMAS, setembro 2018).

3.2.1.1 A trama das relações interinstitucionais: cooperação e divergência

Apresentado o universo de instituições investigadas pela pesquisa e os principais direcionamentos e medidas por elas adotados na operacionalização de suas atividades, cabe agora analisar como essas instituições se relacionam, compartilham escopos de trabalho semelhantes, desenvolvem parcerias ou se envolvem em disputas com relação às suas concepções de desenvolvimento e aos seus campos de atuação. Para isso, emprega-se o índice de codificação mapa relacional (MILES; HUBERMAN, 1994), com a intenção de identificar as principais vinculações estabelecidas por cada instituição consultada no processo de cooperação institucional com as demais (Figura 8).

Figura 8 – Cooperação interinstitucional entre as instituições pesquisadas

Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

Os traços que ligam as esferas no centro da figura a retângulos ao seu redor indicam as relações cooperativas estabelecidas por cada instituição. As linhas tracejadas em azul assinalam uma relação mencionada de forma bilateral¹⁸, isto é,

¹⁸ Usar os termos “bilateral” ou “recíproca”, para parcerias colaborativas citadas pelos dois polos da relação, e os termos “unilateral” ou “não recíproca”, para relações mencionadas por apenas um dos envolvidos, não implica a presunção de que a relação não seja, de fato, concretizada na prática das atividades das duas instituições. As menções feitas às instituições por parte dos entrevistados foram espontâneas, portanto, se justificam eventuais esquecimentos. O uso da terminologia adotada visa apenas realizar uma estratificação no grau de vinculação cooperativa entabulado entre as instituições, não se pretende pôr em xeque a efetividade da existência de uma relação cooperativa quando assim enunciado pelo entrevistado.

citada por ambas as instituições nas extremidades da linha. Enquanto traços em vermelho remetem a relações cooperativas apenas referidas pela instituição em destaque no interior da esfera azul. Existem duas intensidades de traçado na figura, os mais estreitos correspondem a uma relação de cooperação ou parceria apenas mencionada pelo entrevistado. Já as linhas mais espessas retratam uma relação salientada dentre as demais ou especialmente adjetivada, de modo a indicar sua indispensabilidade para o pleno desenvolvimento das atividades da instituição em questão.

Tomando emprestada a mesma lógica aplicada à figura anterior – o percorrer de sua circularidade em sentido horário –, a SMDR, na porção superior e central da figura, estabelece uma gama ampla de relações cooperativas bilaterais (apenas traços azuis), que envolvem a EMBRAPA, o STR, o COMDER, a SMAS e a EMATER. A secretaria atribui esse número de parcerias à dinâmica do processo de planejamento e organização dos cinco principais eventos do calendário festivo do espaço rural de Pelotas (Festa do Pêssego, Festa da Uva, Festa do Morango, Festival do Peixe e Feira do Gado Leiteiro). A idealização e programação das festas exige a realização periódica de reuniões, nas quais as distintas especialidades de cada instituição aportam para o enriquecimento do debate sobre a formatação dos eventos promovidos. Tais reuniões acabam por se configurar em um importante espaço de diálogo sobre questões que excedem a alçada dos eventos e permitem articulações iniciais em torno de ações desenvolvidas em conjunto.

De modo geral, o Secretário de Desenvolvimento Rural realça a existência de uma integração muito positiva entre a secretaria e as instituições a que se vincula na execução de suas atividades. Destaque especial, no entanto, merece a relação entre a SMDR e a EMATER, uma vez que, como é possível observar na figura, o vínculo cooperativo estabelecido entre a secretaria e a empresa de extensão rural é destacado de forma pronunciada pela primeira e também pela última, quando se atenta para a ligação que parte da esfera da EMATER, na porção inferior da figura 8. A relação cooperativa entre SMDR e EMATER é a única bilateralmente descrita como acentuada. No caso das demais instituições, um laço cooperativo apontado como mais intenso corresponde a uma relação apenas mencionada pela instituição no outro extremo da linha ou nem sequer relatada.

O fato da cooperação SMDR-EMATER ser apontada como mais marcante de forma recíproca pelas duas instituições se deve a um conjunto de razões.

Primeiro, ao convite por parte da atual gestão (2016-2020) do governo municipal para que o Escritório Municipal da EMATER se estabelecesse no terreno onde está sediada a secretaria, não lhe cobrando aluguel nem despesas com água e eletricidade. Além disso, durante a realização do trabalho de campo foi possível constatar que os técnicos e funcionários de ambas as entidades possuem trânsito livre e frequente entre as instalações das duas instituições. O que possibilita a resolução direta de questões relativas a dúvidas quanto a agendas em comum ou identificações de contatos que precisam ser acionados para a operacionalização de suas atividades.

Essa afinação entre SMDR e EMATER não se verifica, entretanto, entre a secretaria e a esfera seguinte em sentido horário na figura 8, o CAPA. No decorrer da entrevista, o secretário de desenvolvimento rural de Pelotas fez menção ao CAPA como uma organização “afastada” do cotidiano de atividades da secretaria. Situação semelhante acontece com o próprio CAPA que, apesar de referir a existência de parcerias pontuais e de algumas articulações positivas com a SMDR, realça o desacordo que existe entre o enfoque de trabalho das duas instituições. Existe por parte do CAPA a compreensão de que a SMDR e também o Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município contribuem para a continuidade de lógicas produtivas incompatíveis com os princípios norteadores do CAPA:

Nós temos divergências com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais daqui, com a forma como eles conduzem o movimento sindical [...]. Isso eu acho que é importante colocar, nós temos diferenças, sim, e aí é do ponto de vista de concepção do conceito [de desenvolvimento rural]. Nós consideramos que são estruturas conservadoras que não rompem com alguns processos, principalmente vinculados à produção de alimentos limpos, sem agrotóxicos. Eles não fazem esse enfrentamento, nós fazemos [...]. E a prefeitura municipal acaba, historicamente, se associando muito a essa lógica conservadora. Então a gente tem algumas divergências nesse sentido, quando a prefeitura desenvolve formas mais conservadoras de atuação, a gente acaba se distanciando, dentro do nosso jeito e da nossa forma de trabalhar¹⁹ (entrevista, engenheiro-agrônomo do CAPA, outubro 2018).

Como coloca Favareto (2006), as instituições representam também a teia de estruturas sociais sobre as quais se alicerçam. Embora dedicadas ao desenvolvimento rural do município, cada instituição o faz segundo seus próprios

¹⁹ Em distinção às citações da literatura consultada, as citações de trechos de entrevistas são apresentadas em itálico.

preceitos, concepções e intuítos, os quais, com alguma frequência, não são coincidentes. Em um município como Pelotas, em que a produção convencional e algumas culturas ainda intensivas em agroquímicos respondem por grande parte da agricultura familiar – o tabaco simboliza o maior valor de produção de Pelotas –, a posição de um sindicato que representa diversas formas de trabalho agrícola familiar tende a ser conflitante com a de uma organização ancorada na bandeira da agroecologia. Situação semelhante ocorre com a SMDR que, além dos agricultores familiares convencionais, também precisa contemplar as demandas de produtores de soja e arroz, segundo e terceiro maiores valores de produção do município. O conflito entre conceitos de desenvolvimento aludido na citação da entrevista do CAPA é, também, um confronto entre a representação de uma agenda específica e a tentativa de conciliação de grupos e segmentos com demandas múltiplas e, por vezes, díspares.

A outra relação cooperativa – também não bilateral – apontada pelo CAPA, a EMBRAPA, se estabelece por meio de um convênio de cooperação técnica, sem repasse de recursos. Ao contrário das instituições supracitadas, a EMBRAPA, como visto, possui entre seus temas estratégicos perspectivas sintonizadas com a visão do CAPA, em especial a Estação Experimental Cascata, unidade da EMBRAPA em Pelotas que possui um trabalho já historicamente consolidado na área da produção agroecológica. A conciliação entre entendimentos sobre qual deve ser o direcionamento dado ao desenvolvimento, nesse sentido, parece implicar em uma pré-condição para a cooperação interinstitucional.

O analista da EMBRAPA entrevistado, no entanto, não reporta o CAPA como um de seus parceiros de trabalho e cita apenas relações cooperativas (recíprocas) com a SMDR, a EMATER e o STR. Muito embora indique essas parcerias, o atendimento a demandas colocadas por tais entidades e a transferência de tecnologia para a EMATER; o entrevistado entende que existe no município um desalinhamento estrutural nas ações das instituições voltadas para o desenvolvimento rural de Pelotas. Isso significa dizer que todas as instituições conversam entre si e, mesmo, desenvolvem atividades em conjunto no que se refere à execução de determinado projeto ou programa, porém não existe um alinhamento geral entre suas atuações, não há uma concertação de ações voltadas para o desenvolvimento rural. Em outros termos, o desenvolvimento rural do município, em toda a sua complexidade, não é o norteador da conduta das instituições, mas sim as diretrizes

que cada instituição traça como centrais dentro de suas próprias concepções de em que consiste o desenvolvimento.

Essa foi a situação verificada com relação às divergências CAPA *versus* STR e SMDR e também pode ser observada entre a própria EMBRAPA e a EMATER. Ainda que exista uma relação cooperativa bilateral entre ambas, o analista da EMBRAPA entrevistado destaca que as fronteiras entre o trabalho de extensão rural da empresa estadual e o de transferência da tecnologia por parte da instituição federal às vezes se sobrepõem no cotidiano das atividades das duas entidades, o que leva a indisposições entre as empresas em razão da ocorrência de supostas ingerências indevidas. O fato é que, como coloca Dasí (2008),

El problema no es la heterogeneidad, sino la incongruencia y la descoordinación, de ahí la urgente necesidad de imaginar un nuevo gobierno del territorio y de considerar los impactos territoriales a la hora de hacer política y de diseñar, aplicar y evaluar las políticas para el desarrollo territorial (DASÍ, 2008, p. 28).

O entendimento do entrevistado pela EMBRAPA enuncia essa compreensão de que o município deveria ser o protagonista de seu próprio desenvolvimento rural e cada instituição, dentro de um planejamento coletivamente construído, adaptaria sua metodologia e seu enfoque de trabalho às necessidades e expectativas da população rural. Heterogeneidade e divergências conceituais não precisam significar inviabilização da ação coletiva, mas um amplo panorama de abertura de horizontes, dentro do qual diferentes abordagens aportam individualmente para um projeto comum:

Eu tenho visto muito isso, que as instituições poderiam ser mais agregadas, poupar mais recursos, aproveitar mais o seu pessoal e o produtor ter mais ganho, o produtor, as comunidades. Eu acho que o grande esforço é nós unirmos todas as organizações e instituições que têm vínculo com o meio rural, desprovidos de vaidade, desprovidos do viés político, é difícil (entrevista, analista da EMBRAPA, maio 2019).

A posição do coordenador de planejamento da SMAS reforça essa visão, a secretaria mantém relações cooperativas bilaterais com a SMDR e não recíprocas (linha vermelha) com a EMATER. Não obstante mantenha parcerias consolidadas com a SMDR e tenha construído uma relação mais recente com a EMATER, motivada pela necessidade de familiarização com o processo burocrático de pactuação e execução do PAA, a SMAS reforça a ideia de que as relações

institucionais entre as secretarias da municipalidade poderiam estar mais afinadas. Essa maior afinidade evitaria a sobreposição de eventos e atividades promovidos em paralelo, poupando recursos que poderiam ser redirecionados para a ampliação do público atendido por todas as pastas da administração municipal.

O chefe da EMATER não assinala a SMAS no seu universo de parceiros institucionais, o que pode ser explicado pelo fato de que a relação entre as duas entidades se restringe, basicamente, ao assessoramento técnico prestado pela primeira no que diz respeito a questões relativas ao PAA. A EMATER refere como instituições com as quais mantém cooperação interinstitucional a UCP, o COREDE-Sul, o CAPA (único de forma não bilateral), a SMDR – de maneira pronunciada, como já explorado – e a EMBRAPA. A perspectiva do chefe da EMATER é nitidamente mais positiva que a das instituições até aqui analisadas. Ele reconhece a ocorrência de desentendimentos ocasionais, mas entende que são alimentadas relações de colaboração interinstitucionais muito positivas, sem as quais não desempenharia plenamente suas atividades.

O COMDER partilha dessa leitura mais favorável sobre os vínculos cooperativos entre as instituições no interior do conselho. A secretária do conselho, entretanto, relaciona apenas a SMDR e a EMATER como instituições com as quais mantém laços acentuados de colaboração bilateral, ainda que somente com a primeira de forma recíproca. Tais laços se expressam, inclusive, na sucessão de presidentes do conselho, os quais se alternam, fundamentalmente, entre técnicos da EMATER e da SMDR. No atual momento, de fato, o presidente do COMDER é um técnico da EMATER. Para a secretária do conselho, essa lógica se justifica pela maior proximidade que as duas instituições (SMDR e EMATER) teriam com a vida cotidiana dos agricultores, pela própria natureza do trabalho de extensão rural que realizam.

O STR também assume uma postura que enfatiza, em geral, seu bom relacionamento com e entre as instituições. O presidente do sindicato indica estabelecer relações cooperativas bilaterais com a EMBRAPA e a SMDR e relações unilaterais com o COMDER e, de forma pronunciada, com a EMATER. O STR relata uma grande aproximação com a EMATER e entende que a empresa, assim como as demais instituições envolvidas com a prestação de assistência técnica na região, tem cumprido regamente suas funções junto aos agricultores, mesmo que diante de severas limitações no que concerne à insuficiência de verbas e pessoal. O

posicionamento do presidente do sindicato, conforme já debatido com relação ao CAPA, é bastante assertivo na afirmação de sua missão: a representação de todos os segmentos de trabalhadores rurais, o que, sublinha o presidente do STR, faz com que o sindicato se envolva em disputas e se veja sujeito à contestação por parte de instituições que defendem bandeiras de segmentos específicos.

Também implicado com a representação de um amplo espectro de segmentos (22 municípios), o presidente do COREDE-Sul faz alusão à existência de um relacionamento colaborativo mais pronunciado com a EMATER (o único de forma bilateral), a EMBRAPA e o STR, este de maneira menos acentuada. O fato da EMATER se constituir na única relação reciprocamente mencionada pode ser esclarecido quando se lembra que o presidente do conselho é também o gerente-adjunto do Escritório Regional da EMATER em Pelotas, o que facilita significativamente o diálogo entre as instituições. Além disso, a explicação para a ênfase na cooperação com a EMBRAPA e a EMATER por parte do COREDE-Sul se justifica pela atitude adotada pelo conselho: a de funcionar como um mediador na construção de alternativas que promovam uma aproximação entre os avanços alcançados pela pesquisa realizada pela EMBRAPA e a extensão rural oferecida pela EMATER (entrevista, presidente do COREDE-Sul, maio 2019).

A UCP, por fim, encerra a circunferência da figura 8. O coordenador da unidade frisa a SMDR, a EMATER (única relação bilateral e também o único relacionamento de cooperação relevado como intenso), o STR e a EMBRAPA como os principais laços colaborativos mantidos. A relação mais pronunciada entre UCP e EMATER é quase intrínseca à constituição da primeira, dado que a unidade de cooperativismo é, em última instância, uma divisão da EMATER exclusivamente comprometida com cooperativas, associações e agroindústrias. Por isso, além de estar sujeita ao regramento institucional da EMATER, a UCP encontra nos escritórios municipal e regional da empresa de extensão rural o apoio necessário para o andamento de muitas de suas ações, além da possibilidade de auxílio especializado para o tratamento de questões que fujam às possibilidades do restrito grupo de trabalho que possui. Nesse sentido, o alinhamento UCP-EMATER transparece também no fato de que a unidade de cooperativismo reafirma a posição da EMATER, enfatizando o bom relacionamento que nutre com as instituições com quem mantém parcerias e a impossibilidade de desenvolver suas operações atuais se não pudesse contar com o apoio colaborativo das entidades citadas.

O panorama delineado permite notar que, de modo geral, as instituições pesquisadas alimentam uma convivência de caráter positivo, porém entremeada por querelas bastante explícitas. Existem divergências significativas entre essas instituições no que se refere aos segmentos que representam e às prioridades do que entendem como central em suas respectivas visões de desenvolvimento. Essas discordâncias atuam como barreiras, que impedem o estabelecimento de articulações e acabam por determinar o distanciamento entre certas entidades.

Ao mesmo tempo, ações em comum são concebidas e as tentativas de diálogo se dão não apenas nas esferas oficialmente pensadas para tal, mas também na prática cotidiana de trabalho de cada entidade, diante do reconhecimento de que atuando sozinhas sua margem de impacto na realidade do espaço rural acaba por ser significativamente diminuída. No entanto, esse é o limite de tal reconhecimento, uma tentativa de aproximação com as outras instituições para o bom termo de seus próprios objetivos. O resultado disso são ações sobrepostas, recursos e capital humano subaproveitados e, o pior, a subordinação do protagonismo dos agricultores às diretrizes institucionais de cada entidade.

Enunciado de outra forma, a ausência de um projeto de desenvolvimento coletivamente pensado para o rural de Pelotas enseja condições para que cada instituição projete suas concepções particulares de desenvolvimento na mobilização de processos não raro sobrepostos, conflitantes ou, mesmo, incompatíveis com as demandas e necessidades da população rural. Uma dinâmica que poderá ser melhor explorada ao longo do trabalho, já que, por ora, ainda cabe atentar para a configuração interna desse outro grupo pesquisado: os agricultores familiares atendidos e não atendidos por políticas públicas.

3.2.2 Agricultores familiares

Os agricultores familiares entrevistados, sejam eles atendidos ou não por políticas públicas, apresentam características gerais bastante semelhantes, embora algumas diferenças significativas se façam perceber quando se lança um olhar detido sobre o perfil de cada um dos grupos. No quesito etário, os dois segmentos se mostram muito próximos. Os agricultores familiares atendidos por políticas públicas possuem idades que variam entre 30 e 74 anos e a média das idades dos entrevistados é de 56,5 anos. Os não atendidos por políticas públicas, por sua vez,

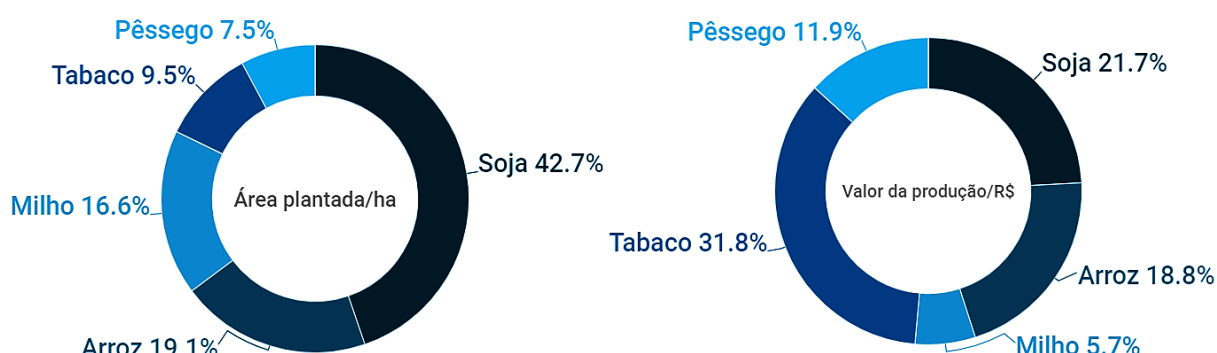
se caracterizam por uma faixa etária entre 29 e 75 anos, com média de idade de 48,5 anos. A média de idade do grupo dos agricultores atendidos por políticas públicas se insere em um extrato (55 a 59 anos) que representa 7% (1.556 pessoas) da população rural do município, já a média de idade dos agricultores não atendidos por políticas pública se encaixa na classe entre 45 e 49 anos, a qual responde por 6,6% dos habitantes do rural em Pelotas, um total de 1.452 pessoas (IBGE, 2010).

Quanto ao sexo, no grupo dos agricultores familiares atendidos por políticas públicas 60% dos entrevistados são homens, 30% mulheres e 10% casais que, conjuntamente, responderam às questões. Já os agricultores não atendidos por políticas públicas apresentam uma distribuição por sexo significativamente diversa, 40% mulheres, 30% homens e outros 30% casais. Cabe pontuar que a configuração da população rural de Pelotas se acerca mais da estrutura do primeiro grupo de entrevistados, dado que a maioria, 51,4% (11.350) dos habitantes do espaço rural, são homens e 48,6% (10.732) são mulheres (IBGE, 2010). Também é digno de nota o fato de que os casais só foram categorizados como entrevistados quando ambos os cônjuges participaram ativamente da entrevista, expondo suas posições. Sempre, no entanto, que uma única pessoa se responsabilizava integralmente ou de forma absolutamente preponderante por responder às questões realizadas, a entrevista foi classificada como individual, ainda que o cônjuge presente fizesse alguma eventual intervenção.

A área das propriedades dos agricultores atendidos por políticas públicas oscila entre 10 e 30ha, ao passo que os agricultores não atendidos por políticas públicas possuem propriedades com área entre 10 e 25ha. De modo geral, a faixa em que se encontram os entrevistados corresponde à porção majoritária dos estabelecimentos rurais pelotenses, dos quais 67,8% (1.658 estabelecimentos) possuem área entre 10 e 50ha. Essa não é, todavia, a realidade de parte expressiva da produção familiar em um município que possui 711 estabelecimentos rurais (29% do total) com menos 10ha (IBGE, 2017). Tal situação, somada à pouca profundidade e fertilidade natural dos solos ocupados por esses estabelecimentos, redundam em dificuldades de reprodução social para as famílias que os ocupam e motiva a pluriatividade em atividades agrícolas (colheita de pêssego e tabaco, por exemplo) e não agrícolas, caso das indústrias de conservas do município (PLANO, 2009; SURITA, 2013).

No aspecto produtivo, o grupo dos entrevistados atendidos por políticas públicas abarca produtores de milho, soja, hortigranjeiros, frutas (pêssego, morango e uva) e leite. De outro lado, os agricultores não atendidos por políticas públicas se encarregam da produção de milho, tabaco, soja, hortigranjeiros e frutas (pêssego e morango). Em linhas gerais, como demonstram os gráficos 2 e 3, essas culturas são as que ocupam a posição mais expressiva em área plantada (soja, 42,7%; arroz, 19,1%; milho, 16,6%; tabaco, 9,5%; pêssego, 7,5%), em valor da produção (tabaco, 31,8%; soja, 21,7%; arroz, 18,8%; pêssego, 11,9%; milho, 5,7%) e no rendimento médio por hectare (tabaco R\$ 19.120, pêssego R\$ 9.052, arroz R\$ 5.716, soja R\$ 2.904, milho R\$ 1.953) no município (SEBRAE/RS, 2020).

Gráficos 2 e 3 – Principais culturas de Pelotas em área plantada (42.171ha) e valor da produção (R\$ 240,4 milhões) em 2018



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.
Fonte: SEBRAE/RS (2020).

Todos os agricultores entrevistados, em ambos os grupos, são proprietários das terras em que produzem ou trabalham na propriedade herdada de seus pais. Essa preponderância obedece à condição geral dos produtores em relação à terra em Pelotas, visto que 92,5% dos agricultores familiares no município são proprietários de terra. No caso do Rio Grande do Sul e do Brasil, a prevalência dos proprietários de terra entre os agricultores familiares também se faz sentir, respectivamente, em 88% e 81% dos estabelecimentos agropecuários do estado e do país (IBGE, 2017).

No grupo dos agricultores familiares atendidos por políticas públicas, os programas acessados incluem o PRONAF Custeio (40% dos entrevistados), PRONAF Mais Alimentos (30%) e PAA/PNAE (30%). A modalidade Custeio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar está voltada para a

oferta de crédito com taxas de juros reduzidas para o custeio das atividades produtivas. Já o PRONAF Mais Alimentos consiste em uma linha de crédito específica para o investimento em estruturas de produção, como armazenagem e transporte (máquinas, equipamentos, investimentos na modernização da produção etc.), com ênfase destacada no financiamento de tratores (GRISA, 2012). Ao passo que o PAA e o PNAE, como já indicado, tratam-se de programas de compras públicas, dirigidas para o abastecimento de escolas, instituições estatais ou para o encaminhamento para doação. Não houve sobreposição entre as políticas públicas acessadas pelos entrevistados, cada um indicou a vinculação a apenas um dos programas mencionados, à exceção do caso do PAA e PNAE, sempre acessados conjuntamente pelos agricultores pesquisados.

De forma bastante genérica, agricultores dos dois grupos entrevistados relatam a questão dos custos de produção como a principal dificuldade enfrentada no cotidiano de sua atividade. A constante elevação nos preços dos insumos necessários à produção agrícola e a estabilidade ou, mesmo, contração dos preços pagos por seus produtos são reiteradamente apontados como um dos maiores empecilhos para a produção familiar no município. O fator custos de produção é também arrolado como uma das razões fundamentais para o desinteresse dos jovens em dar continuidade ao trabalho de seus pais e avós.

Como a questão dos obstáculos ao desenvolvimento na visão de cada um dos grupos de entrevistados constitui uma das categorias de análise da pesquisa, apenas a título de ilustração introdutória cabe explicar que outros aspectos também foram levantados no que diz respeito às dificuldades com as quais os agricultores lidam diariamente. Os pontos mais frequentemente referidos consistem nas condições das estradas rurais, em especial durante o inverno, após vários dias contínuos de chuva; a falta de incentivos do governo à atividade agrícola familiar; o abandono do campo por parte dos jovens; a precariedade dos serviços de saúde pública no espaço rural; a falta de informação e qualificação no que concerne à gestão de suas propriedades; e o direcionamento excessivamente fiscalista e alheio às especificidades da agricultura familiar adotado pela política ambiental.

Com menor repetição e ênfase, também são pontuadas a tendência à especialização produtiva da agricultura familiar, a instabilidade da rede de energia elétrica, a exploração por parte dos atravessadores, a gestão deficitária das cooperativas de agricultura familiar, os juros elevados das linhas de crédito

disponíveis, a falta de organização coletiva dos agricultores, a redução da atividade agrícola no espaço rural e o temor ante as possíveis implicações da reforma da previdência sobre as aposentadorias rurais. Quanto a este último ponto, é importante realçar que as entrevistas com os agricultores ocorreram no inverno de 2019, antes, portanto, da aprovação da reforma da previdência e da garantia de manutenção das regras de aposentaria já vigentes à época da pesquisa de campo.

Como é possível pressupor, existem diferenciações na perspectiva sob a qual cada um dos grupos de agricultores entrevistados enxerga as dificuldades anteriormente indicadas. Por isso, a análise comparativa da visão dos agricultores atendidos e não atendidos por políticas públicas será objeto de todos os capítulos seguintes, não apenas da categoria obstáculos ao desenvolvimento, permeando, igualmente, a análise das demais categorias molares e moleculares definidas. Também é digno de nota o fato de que a quase totalidade das dificuldades colocadas pelos agricultores são reconhecidas pelas instituições entrevistadas no grupo dos gestores e extensionistas. Além de já terem sido identificadas e analisadas por diversos estudos e diagnósticos da realidade do espaço rural do município (BARCELLOS, 2018; BORTOLOTTI; HIRSCHMANN; MARTINS-SILVA, FACCHINI, 2020; FRÓES; SANTOS; RECH, 2008; PELOTAS, 2017b; PLANO, 2009; SURITA, 2013; VETROMILLA, 2013).

Sinteticamente, a proposta do presente capítulo consistiu em situar em termos metodológicos e empíricos o contexto da pesquisa realizada. Uma vez delineadas as condições físico-ambientais do município, bem como os contornos da formação histórica de sua agricultura familiar (na Introdução) e o enfoque espacial tomado como norteador geral da pesquisa (no capítulo dois); restava ainda explicitar o itinerário metodológico adotado e sua conformidade com o referencial geral da pesquisa. Mais que isso, se fazia necessário mergulhar na teia de ações e relações institucionais que regem e atravessam as atividades das instituições entrevistadas. Era preciso entender, também, como o outro segmento pesquisado, os agricultores familiares, se constituem internamente enquanto categoria.

Com isso, pretendeu-se pôr em contexto de onde se parte, o itinerário metodológico da pesquisa, a posição dos mirantes dos quais a realidade será interpretada e a tessitura de relações sociais que caracteriza a riqueza do rumo escolhido. O ponto final da viagem não é conhecido de antemão, uma incursão a partir da pesquisa empírica tem o mérito de estimular a revisão dos entendimentos

assumidos a cada passo pelo terreno pesquisado. Espera-se apenas que a jornada ajude a melhor entender a realidade complexa do destino escolhido. É em conformidade com essa perspectiva que se apresenta, na sequência, o capítulo quatro, voltado para a reconstituição histórica da trajetória dos significados associados ao desenvolvimento, explicitando, nessa tarefa, o direcionamento teórico que orienta o uso da análise de conteúdo no contexto empírico posto em tela.

4 NAS TRILHAS DOS CAMINHOS PERCORRIDOS PELO DESENVOLVIMENTO: UMA RECONSTITUIÇÃO ESPACIALIZADA DA IDEIA

O capítulo dois explicitou o sustentáculo teórico-conceitual de uma apreensão espacial do desenvolvimento que parte da relação local-global para a proposição de projetos factíveis e operacionais, sem, para isso, olvidar a importância de perspectivas mais amplas de enfrentamento de questões estruturais. Isto é, a viabilidade de um desenvolvimento capaz de produzir mudanças efetivas na realidade dos grupos sociais mais alijados do acesso a condições materiais de existência. Considerando as dinâmicas ambientais e respeitando a multiplicidade cultural – ainda que sem fazer dela álibi para a negligência diante do aviltamento da condição humana, como haverá momento para discutir –, por meio de propostas dotadas de margem econômica de execução. Apontar a existência de arrimo espacial na relação local-global para a promoção de tal desenvolvimento é um primeiro passo para a sua conceituação, um segundo passo necessário consiste na demonstração dos motivos pelos quais essa proposta una e múltipla de desenvolvimento ainda não orienta amplamente as políticas públicas.

Para isso, é necessário reconstituir as trajetórias teórico-conceituais que o desenvolvimento, essa ideia tão volátil e suscetível a modulações, já assumiu ao longo dos anos. Com tal intuito, a proposta deste capítulo consiste em demonstrar que os sucessivos modelos de desenvolvimento preconizados pelos organismos multilaterais e endossados e aplicados nacionalmente são produzidos por formações discursivas globalmente difundidas, de acordo com a posição ocupada pelas constelações de interesses que essas formações representam nas geometrias de poder globais. Como tratado anteriormente, entretanto, a posição aqui postulada é a de que o caráter da relação local-global faz com que a amplitude das redes de articulações escalares que sustentam essas formações discursivas não turvem as possibilidades objetivas de condução de processos múltiplos e autônomos de desenvolvimento.

Tendo como base essa compreensão, neste capítulo se objetiva recompor o percurso teórico percorrido pelo desenvolvimento, enfocando suas mais proeminentes definições como formações discursivas radicadas espacialmente. Assim, embora se proponha um olhar para as teorias clássicas, escapa às pretensões deste capítulo uma exposição detalhada de cada uma das modulações

que o desenvolvimento já apresentou ao longo dos anos. Primeiro porque tal encargo seria incompatível com a viabilidade dos demais propósitos que este trabalho se coloca, segundo porque se trata de um empreendimento já muitas vezes encetado sob as mais diversas óticas. Não se pretende, dessa forma, repisar um chão já tão macerado, apenas fazer das pegadas o meio para explicitar por quais caminhos a argumentação da tese se guia.

4.1 O desenvolvimento como uma formação discursiva

O histórico do desenvolvimento não é laudatório. Embora sempre revestido de construções verbais sonoras e aparentemente bem-intencionadas, as sucessivas roupagens do termo não levaram ou mesmo se pautaram, de fato, por projetos de equanimidade. A ausência desta, entende-se, explica-se em razão de que as diferentes formulações de desenvolvimento se difundem e legitimam devido à existência de formações discursivas (PEET, 2002a, 2002b, 2007, 2009; PEET; HARTWICK, 2009; PEET; WATTS, 1996; WATTS; PEET, 1996) posicionadas em geometrias de poder globais francamente assimétricas (MASSEY, 1994, 2000, 2004a, 2004b, 2004c, 2006, 2008; MASSEY; HUMAN; BOND; FEATHERSTONE, 2009), que conferem ascendência a determinadas constelações de interesses.

Objetivamente, pode-se afirmar que a ideia central com que a proposição do desenvolvimento tem sido aventada não sofreu grandes variações desde a ascensão global do termo, na segunda metade do século XX. Desenvolvimento significa mudança de teor positivo na vida das pessoas hoje e também significava o mesmo há setenta anos. As variações observadas não ocorrem, de fato, na ideia em si, mas, sim, em torno das diferentes formações discursivas que já envolveram a ideia de desenvolvimento. As diferenciações nessas formações correspondem à concepção de diferentes projetos de desenvolvimento, os quais, com frequência, não se dirigiam efetivamente para o alcance da ideia de forma democrática e equânime. Em curso, tais projetos promoveram processos que pouco puderam fazer para o alcance da ideia – quando não acirraram os problemas iniciais – e, com isso, estimularam questionamentos sobre o fim proposto, desviando a atenção do projeto e do processo promovidos, bem como da formação discursiva que sustentava os dois.

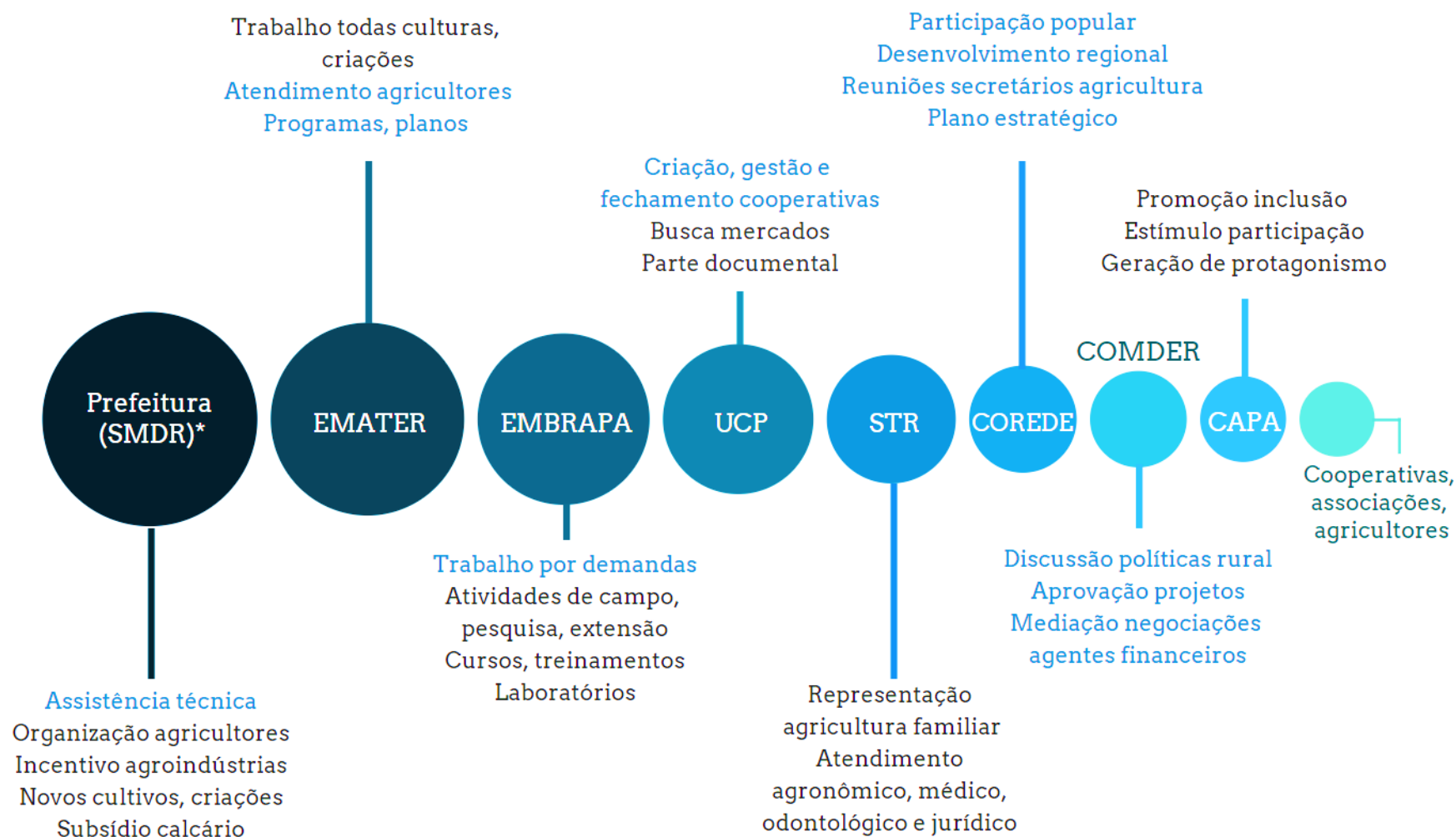
Formações discursivas consistem em conjuntos de ideias delimitadas por suas regras internas, funcionam como universos limitadores das possibilidades imaginativas acerca de um determinado fenômeno ou processo. Por meio de seus mecanismos próprios, elas definem um horizonte de razoabilidade para o tratamento de uma dada questão. Dessa forma, de acordo com Peet (2002a), o âmbito das análises possíveis fica circunscrito a um grupo de códigos intelectuais que preconizam quais são as terminologias e conceitos apropriados para a concepção e condução do desenvolvimento por parte de teóricos, políticos e formuladores de políticas públicas. Criam-se, assim, espaços discursivos restritivos, pois condicionados a sutis variações de um discurso que, conforme o autor, reforça a arrogância decorrente do poder de alguns *experts*.

Esses discursos restritivos limitam o horizonte de possibilidades identificáveis e modulam restritivamente a forma de pensar das pessoas. É isso que coloca o chefe do escritório municipal da EMATER/RS, se referindo ao comportamento, usual entre os agricultores, de demandar apenas a resolução de questões técnicas pontuais, resistindo a uma abordagem mais integrada das suas condições de vida:

É, acho que o principal de tudo é o social, embora as pessoas, eu vejo assim, é tudo muito... a minha entrevista é particular. Eu acho que tu tens que entender o social, o homem, a mulher, a etnia, a família, para depois tu ires para o ambiental e para o econômico [...]. Porque a tecnologia é fácil, as coisas são fáceis, agora a cabeça da pessoa... (entrevista, chefe do Escritório Municipal da EMATER/RS, maio 2019).

Apesar do enfoque em uma visão integral do protagonismo das famílias de agricultores expresso pelo chefe do Escritório Municipal da EMATER, a posição de gestores e extensionistas acerca de quem são os principais promotores do desenvolvimento rural desloca o foco dos agricultores e o direciona para o conjunto de instituições envolvidas com o desenvolvimento rural do município. Com o intuito de ilustrar essa questão, a figura 9 emprega o índice ordem (BARDIN, 2011) para apresentar a categoria molar promoção do desenvolvimento abordada a partir das subcategorias responsáveis e ações adotadas.

Figura 9 – Principais responsáveis pelo desenvolvimento e ações por eles adotadas a partir da visão de gestores e extensionistas



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

O uso desse índice tem por objetivo indicar a quem, na visão dos gestores e extensionistas, cabe a tarefa de pensar e conduzir o desenvolvimento rural e por meio de que medidas. Da esquerda para a direita, a figura estabelece uma ordem hierárquica da “responsabilidade pelo desenvolvimento” como vista pelos entrevistados. Esferas com maior diâmetro e em tonalidades de azul mais escuro indicam instituições ou segmentos com maior protagonismo na promoção do desenvolvimento.

O critério para a disposição das esferas considerou, primeiro, o número de menções dos entrevistados à instituição ou segmento como responsável pelo desenvolvimento e, em segundo lugar, o emprego de adjetivos ou superlativos que enfatizassem a importância de determinada entidade. De cada esfera desponta um traço que se liga a um conjunto de ações, estas correspondem às medidas que as instituições descritas nos globos em azul elencam como principais ações adotadas para a promoção do desenvolvimento rural em Pelotas. Da lista de medidas ou atividades de cada instituição, aquelas diferenciadas em tons de azul mais claro consistem em ações que envolvem cooperação interinstitucional, enquanto as demais são desempenhadas individualmente por cada entidade.

É interessante explicar que a maior parte dos gestores e extensionistas entrevistados iniciaram suas respostas à pergunta “Por quem o desenvolvimento deve ser promovido?” com uma alusão ao fato de que o desenvolvimento dependeria de todos. Não apenas de uma entidade ou grupo, mas do trabalho em conjunto de todos os entes envolvidos, pois cada um teria um papel e importância específicos. No entanto, após esse preâmbulo, todos os entrevistados citaram uma ou mais instituições, inclusive fazendo uso de advérbios e adjetivos que enfatizavam a maior relevância de alguma(s) instituição(ões) em relação às demais. Assim, na perspectiva dos extensionistas e gestores consultados a Prefeitura Municipal (na figura da SMDR), a EMATER e a EMBRAPA são os principais responsáveis pelo desenvolvimento rural de Pelotas. Com menor destaque também são mencionados a UCP e o STR.

Por fim, o COREDE-Sul, o COMDER, o CAPA e as cooperativas e associações que representam os agricultores familiares, além dos mesmos enquanto segmento. Assim sendo, as instituições que se constituem em fóruns coletivos (COREDE-Sul, COMDER), que reúnem a multiplicidade de grupos e instituições envolvidos com o desenvolvimento e que poderiam articular a

convergência dos esforços de “todos” são justamente as menos lembradas e realizadas enquanto responsáveis pelo desenvolvimento rural. Ao mesmo tempo, os agricultores familiares e suas formas de organização coletiva figuram como os menos lembrados no momento em que se pede aos gestores e extensionistas entrevistados que nominem os responsáveis pelo desenvolvimento.

Por outro lado, quando se parte para a análise das ações adotadas por cada uma das instituições presentes na figura 9, é possível perceber que apenas o COREDE-Sul e o COMDER, pela própria natureza de tais entidades, adotam ações que se realizam integralmente por meio de cooperação interinstitucional. O STR e o CAPA não mencionam a existência de parcerias com outras instituições para a execução das principais ações que promovem para o desenvolvimento rural do município. A SMDR relaciona apenas a prestação de assistência técnica como uma de suas ações realizada em cooperação, o que se deve à debatida proximidade da secretaria com a EMATER.

Já a EMBRAPA refere somente a tendência da empresa a realizar trabalhos por demandas como uma ação para o desenvolvimento que se realiza em parceria, pois envolve, necessariamente, um trabalho em conjunto com a instituição demandante. Enquanto a UCP destaca as ações relacionadas à abertura, gestão e fechamento de cooperativas, as quais demandam, frequentemente, o apoio técnico da EMATER. Esta, por sua vez, é a única dentre todas as instituições da figura que afirma realizar em cooperação duas de três das suas principais ações para o desenvolvimento: o atendimento aos agricultores, que exige o intercâmbio e a parceria com outras entidades, e a execução de programas, planos e políticas públicas em geral, que envolve um trabalho coletivo em que diferentes instituições partilham um conjunto de atividades operacionais.

Nesse sentido, as notas introdutórias dos extensionistas e gestores sobre a importância da atuação cooperativa de todos para o desenvolvimento rural, assim como suas constantes menções ao protagonismo da agricultura familiar, parecem indicar o reconhecimento da necessidade de uma construção coletiva de um desenvolvimento rural autônomo. No entanto, ao projetarem a operacionalização dessa visão de desenvolvimento, os entrevistados ainda manifestam uma hierarquização segmentada das instituições e descrevem entre suas principais ações medidas baseadas em diretrizes institucionais – como a análise da categoria

cooperação institucional demonstrou – e não na consideração da realidade do município e de sua agricultura familiar.

Assim, as ações adotadas partem de moldes preconcebidos de desenvolvimento rural, enquadrando o espaço rural de Pelotas e a sua agricultura sob orientações institucionais prévias e pragmáticas (SAQUET, 2019a), não necessariamente marcadas por alinhamento interinstitucional. A presença marcante desse tecnicismo compartimentado obstaculiza a operacionalização de ações coordenadas, com foco no contexto de fundo em que se inserem os problemas da agricultura familiar, ao mesmo tempo em que demonstra a absorção e internalização local de discursos hegemonicamente produzidos, como a crença na eficiência da setorização de abordagens e na especialização das atuações com base em diretrizes institucionais.

Em uma abordagem próxima da análise de Furtado (1963, 1999a, 2001) sobre as conexões entre os núcleos de interesses econômicos nacionais e internacionais no caso brasileiro, Peet (2009) demonstra a importância do local e de formações discursivas regionais para a disseminação e a consolidação de discursos globalmente hegemônicos:

O espaço regulatório, ou extensão hegemônica, de um discurso teórico e político dominante provém de sua capacidade de persuadir ou coagir instituições de poder através de vastas áreas de território, onde as práticas políticas poderiam ser condicionadas por narrativas, discursos e teorias derivadas de tradições interpretativas muito diferentes, aplicadas a experiências regionais diversificadas e a necessidades variadas – por exemplo, necessidades básicas em países em desenvolvimento em comparação com vontades e desejos em países desenvolvidos. Os discursos produzidos nesses centros de poder alcançam extensão hegemônica ao disciplinar (persuasão, coerção e poder da praticidade) campos espaciais de influência – dessa maneira, tornam-se ‘discursos globalmente hegemônicos’. [...] Hierarquias de centros de persuasão organizam fluxos espaciais de discurso político que resultam em uma série de articulações entre formações discursivas universais e regionais. Essas diversas articulações, entre o global e o local, podem ser descritas usando um conjunto de termos geopolíticos que combinam a dimensão político-discursivo-racional com a dimensão geográfico-organizacional-de-poder (PEET, 2009, p. 29, tradução nossa²⁰).

²⁰ “The regulatory space, or hegemonic extent, of a dominant theoretical and policy discourse comes from its ability to persuade or coerce institutions of power across broad swathes of territory, where policy practices might otherwise be conditioned by narratives, discourses and theories deriving from greatly different interpretive traditions applied to diverse regional experiences and varying needs – for example, basic needs in developing countries as compared with wants and desires in developed countries. Discourses produced in these centers of power achieve hegemonic extent by exerting discipline (persuasion, coercion and the power of practicality) over spatial fields of influence – in this way they become ‘globally hegemonic discourses.’ [...] Hierarchies of centers of persuasion organize

Dizer que discursos globalmente hegemônicos de desenvolvimento se difundem através de centros de persuasão hierarquicamente organizados e de fluxos espaciais de discursos políticos escalarmente articulados explica como as geometrias de poder globais são fundamentais para a legitimação do desenvolvimento. Articular o entendimento de Peet (2009) com a linha de compreensão de Massey (1994, 2000, 2004a, 2004b, 2004c, 2006, 2008, 2009) é importante para esclarecer o caráter profundamente imbricado da relação local-global, demonstrando que a produção de discursos de desenvolvimento se dá, efetivamente, a partir dos lugares.

De acordo com Peet (2002a), formações discursivas hegemônicas originam-se de blocos geográficos de Estados e instituições com margem de influência global. Ocorre que “Não há fenômeno global que não tenha origens locais²¹” (p. 99), modelos de desenvolvimento, como o proposto pelo receituário neoliberal

têm claras origens locais, nas matrizes das corporações multinacionais, em instituições internacionais em Washington, nos escritórios governamentais de Estados-nações particulares etc. [...] Em outras palavras, o local não é apenas construído a partir do global, mas o global é construído a partir do local (MASSEY, 2004c, p. 99, tradução nossa²²).

Situar localmente esses discursos é necessário para desvelar a aura de sublimidade que permeia uma formação discursiva que se constrói como única via possível, como alternativa singular diante da realidade concreta. A suposta perícia e *expertise* inquestionável dessas instituições e de seus especialistas impõem um senso de autoridade que é reforçado pelo prestígio dos centros acadêmicos que fundamentam teoricamente as prescrições de certos países e instituições, como Harvard ou o Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) (PEET, 2009), blocos geográficos situados em posições privilegiadas no espectro das geometrias de poder globais. É com base em tal compreensão que se pretende analisar algumas das

spatial flows of policy discourse that result in a series of articulations between universal and regional discursive formations. These diverse articulations, between the global and the local, can be described using a set of geopolitical terms that combine the political-discursive-rational dimension with the geographical-organizational-power dimension.”

²¹ “There is no global phenomenon which doesn't have local origins.”

²² “[...] has clear local origins, in the headquarters of MNCs, in international institutions in Washington, in the government offices of particular nation states, etc. [...] In other words, not only is the local constructed out of the global, but the global is constructed from the local”.

principais formulações de desenvolvimento dos últimos anos como formações discursivas de caráter hegemônico, em virtude da posição ocupada nas geometrias de poder globais pelos blocos geográficos que tais discursos representam.

4.2 Formações discursivas delimitadoras do desenvolvimento: da etimologia ao contexto empírico

Etimologicamente, segundo o Dicionário de Filosofia de Abbagnano (2007), o vocábulo “desenvolvimento” encontra suas origens na definição de movimento de Aristóteles, como o processo de transformação de uma potência na elucidação de algo implícito. O entendimento positivo, ou declaradamente positivo, de desenvolvimento de que trata este trabalho remonta à Filosofia do século XIX, sendo intimamente associado ao conceito de progresso em uma acepção evolucionista. Essa apreensão do desenvolvimento foi identificada de forma generalizada entre os grupos pesquisados: *“Temos que evoluir”* (entrevista, analista EMBRAPA, maio 2019). *“A gente tem que estar sempre atento, procurando evoluir junto com a evolução”* (entrevista, agricultor NPP²³ 3, maio 2019). *“Tenho que procurar evoluir para crescer”* (entrevista, agricultor PP²⁴ 8, maio 2019). *“Eu vejo muita evolução e ela não para, e ela não para”* (entrevista, chefe do Escritório Municipal da EMATER/RS, maio 2019).

O caráter imperioso dessa evolução, como uma dinâmica inevitável da qual todos precisam tomar parte, visto nas três primeiras citações, ou o de inevitabilidade natural, quase como uma dinâmica orgânica da vida, identificado na última citação, é mais propriamente explicado por Dupas (2006). O autor precisa o momento de consolidação dessa definição de progresso na ruptura provocada pela publicação de “A origem das espécies”, de Darwin, em 1859. Para o autor, esse livro favoreceu a generalização do entendimento de que a humanidade, que evoluíra biologicamente desde os primatas, continuaria, a partir de então, evoluindo por meio do racionalismo, da ciência moderna e dos valores por estes preconizados, como a liberdade religiosa e política.

²³ Agricultor não atendido por políticas públicas agrícolas.

²⁴ Agricultor atendido por políticas públicas agrícolas.

Pois bem, a ideia de desenvolvimento, como fundamentalmente entendida, nasce no berço da modernidade, não existe como pretensão inerente à constituição das primeiras formas de organização tribal, por exemplo. Uma vez que, como visto, presume uma modificação ou transição de caráter benéfico ou almejável, perspectiva ausente nas sociedades tribais (ACOSTA, 2008; SOUZA, 1996). Ocorre, entretanto – e é importante manter em vista esse aspecto, especialmente quando tratar-se da exploração do conteúdo da proposta una e múltipla de desenvolvimento advogada e, antes, ao discutir-se no capítulo seguinte a contracrítica ao pós-desenvolvimento –, que a associação do desenvolvimento ao progresso pode se dar a partir de duas conceituações do termo.

A primeira consiste naquela supramencionada, de que a história, guiada pela ciência e racionalidade modernas, ruma em um sentido desejável e progressivamente mais aprimorado em termos de ideais e de avanços materiais. Porém, existe um sentido mais remoto e generalista de progresso, o de uma cadeia de eventos desencadeados sob uma orientação desejável. Conforme Abbagnano (2007), é essa a definição primordial do termo, presente desde a Antiguidade clássica, quando os estoicos o utilizavam para referir-se ao avanço da humanidade no campo da Filosofia e em sua busca por sabedoria. Haverá momento para retomar essa acepção e analisar mais detidamente a efetiva associação das perspectivas dos entrevistados à primeira concepção de vinculação entre desenvolvimento e progresso.

Determinado o momento em que os contornos do desenvolvimento despontam na abóboda celeste (o horizonte da modernidade) e o conteúdo geral da ideia (uma transformação desejável), deve-se ainda indicar quando, de fato, o desenvolvimento tornou-se unanimidade inquestionável, alçando-se ao *status* do que alguns autores chamam de religião moderna (RIST, 2008) ou secular (RIBEIRO, 2008) ou, ainda, o que aqui se denomina formação discursiva hegemônica. E a literatura acadêmica, seja ela partidária (PEET; HARTWICK, 2009; PEET; WATTS, 1996; SOUZA, 1997) ou desertora (ESTEVA, 2009; MONTENEGRO GÓMEZ, 2006; PORTO-GONÇALVES, 2009; SACHS, 1990; TORTOSA, 2009) do desenvolvimento, costuma concordar sobre a datação desse momento: o discurso de posse do presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, em 20 de janeiro de 1949. Quando Truman referiu-se aos países que compõem o eixo Estados Unidos, Europa e Japão como desenvolvidos e aos países que integram a América Latina, África e parte da

Ásia como subdesenvolvidos²⁵ e declarou ao mundo a missão histórica do primeiro grupo de países de guiar os últimos rumo ao desenvolvimento.

Não se tratava, é claro, de promover uma benevolente ajuda externa, mas de difundir uma terminologia que legitimaria o projeto de uma nova forma de dominação global protagonizada pelos Estados Unidos, como esclarece Sachs (1990):

Truman realmente precisava de tal reconceituação do mundo. As potências europeias perderem seus súditos coloniais significava um mundo que se desmoronou. Os Estados Unidos, a nação mais forte a emergir da guerra, foram obrigados a agir como a nova potência mundial. Para isso, precisavam da visão de uma nova ordem global. O conceito de desenvolvimento apresenta o mundo como uma coleção de entidades homogêneas, não unidas pelo domínio político dos tempos coloniais, mas pela interdependência econômica. Portanto, a hegemonia dos EUA não teve nada a ver com a posse de territórios, mas tudo a ver com sua abertura à penetração econômica. Nesse cenário, o processo de independência dos países jovens foi autorizado a prosseguir, na medida em que eles caíam automaticamente sob as asas dos EUA quando se proclamavam sujeitos de desenvolvimento econômico. O desenvolvimento foi o veículo conceitual que permitiu aos EUA se comportarem como o arauto da autodeterminação nacional, ao mesmo tempo em que fundou um novo tipo de hegemonia mundial, a saber, um imperialismo anticolonial (SACHS, 1990, p. 4-5, tradução nossa²⁶).

Ideologicamente funcional (ARRIGHI, 1997), portanto, a proposta de Truman de fazer grassar o desenvolvimento no Sul global foi desencadeada por meio de um projeto modernizante. De corte positivista e etnocêntrico, esse modelo recomendava não somente a adoção de medidas de cunho econômico, mas também uma profunda mudança na sociedade, fazendo os países subdesenvolvidos passarem

²⁵ Cabe pontuar que Harry Truman não foi o responsável pela primeira menção pública ao desenvolvimento. Embora tenha sido a partir do discurso do então presidente que o termo passou a possuir a dimensão e o alcance de que ainda hoje dispõe, a primeira referência ao vocábulo foi feita em um texto de Wilfred Benson, em 1942 (ESTEVA, 2009).

²⁶ “Truman really needed such a reconceptualization of the world. European powers losing their colonial subjects signified a world which had fallen apart. The United State, the strongest nation to emerge from the War, was obliged to act as the new world power. For this it needed a vision of a new global order. The concept of development presents the world as a collection of homogeneous entities, not held together through the political dominion of colonial times, but through economic interdependence. Therefore, U.S. hegemony had nothing to do with the possession of territories, but everything to do with their openness to economic penetration. In this scenario, the independence process of young countries was allowed to proceed, in that they automatically fell under the wing of the U.S. when they proclaimed themselves to be subjects of economic development. Development was the conceptual vehicle which allowed the U.S. to behave as the herald of national self-determination, while at the same time founding a new type of worldwide hegemony, namely, an anti-colonial imperialism.”

dos seus primitivos moldes tradicionais para uma configuração moderna, propícia ao crescimento econômico (HOBEN, 1982). Trata-se de um processo de imposição de uma formação discursiva hegemônica sobre a dinâmica de regiões dominadas, através da determinação de um caminho apregoado como absoluto e universal, como apontam Peet e Watts (1996). Amplamente difundido com base nas ideias de Walt Whitman Rostow, o desenvolvimento entendido sob a teoria da modernização consiste em uma sucessão linear de cinco estágios consecutivos.

Essa sucessão de estágios tem início em uma sociedade tribal, na qual a maior parte da população se ocupa de atividades agrícolas de baixa produtividade, em estruturas sociais marcadas pela rigidez, com mobilidade social muito restrita e sob o controle dos proprietários de terra. Depois, tem-se uma etapa de transição para a decolagem (*take-off*), motivada pela pressão externa de economias mais avançadas, quando o Estado passa a assumir uma posição mais centralizadora e uma classe empreendedora começa a adquirir ascendência na sociedade. A terceira etapa, a decolagem, derivaria de um impulso exterior de caráter político ou técnico, que levaria a um processo interdependente de aumento nas taxas de investimento, desenvolvimento de um ou mais setores de uma indústria de transformação em processo de franca expansão, além da constituição de um aparelho político e social dinâmico e apto a garantir durabilidade aos processos promovidos pela decolagem (FURTADO, 1977).

É interessante notar entre agricultores de ambos os grupos pesquisados essa mesma ideia de que uma força propulsora, externa à margem de ação dos próprios agricultores, poderia transformar significativamente a realidade do rural de Pelotas a partir de um “embalo”. *“Seria começar a melhorar tudo um pouquinho, para começar a embalar e poder resolver os problemas”* (entrevista, agricultor NPP6, maio 2019). *“Então, se entram os pagamentos [das cooperativas do município] normalmente, vai dar um embalo e vai embora”* (entrevista, agricultor PP3, maio 2019). Como se discutirá, esse entendimento acerca do elemento catalisador do desenvolvimento se encontrar além dos limites de ação dos agricultores marca, de forma pronunciada, a estrutura da base discursiva a partir da qual esses dois grupos enxergam a ideia de desenvolvimento.

Já a quarta etapa do processo de modernização consiste no mero amadurecimento ou consolidação da decolagem, que é seguido pela etapa final: a de difusão ampla do consumo em massa. Como realça Reyes (2001), a aceitação

de que dispôs essa teoria nos anos 1950 começou a desvanecer já na década de 1960. Em parte, devido a suas inconsistências argumentativas, como as determinações impositivas sobre a natureza unidirecional do desenvolvimento e a impossibilidade de seu desencadeamento por outros meios que não os estritamente descritos, tomando-se o caso dos Estados Unidos como modelo padrão e desconsiderando outros contextos, como o de Taiwan ou o da Coreia do Sul. De outra parte, para além de ignorar casos diferenciados, a teoria da modernização passou a ter de enfrentar seus próprios insucessos. Na prática, seu foco na superação dos entraves ao desenvolvimento (como as instituições sociais de talhe tradicional ou a inexistência do espírito de livre-empresa) e sua ênfase em uma transformação de base cultural e tecnológica não produziram os resultados esperados.

O fraco desempenho da maioria dos países subdesenvolvidos, o aumento da distância entre pobres e ricos no mundo, a persistência e, de fato, o aumento da pobreza da massa no Terceiro Mundo tornaram claro, por volta dos anos 60, que esta abordagem não produzia bons resultados. A crítica às teorias sociais e conceitos subjacentes a esta orientação, por parte de cientistas sociais radicais, tornou-se cada vez mais intensa. Muitos especialistas começaram a perceber que o 'subdesenvolvimento' não se deve tanto à ausência deste ou daquele fator, e que vários países subdesenvolvidos, tomados individualmente, não conseguiriam, por mais que se esforçassem, superar essa condição. Não se procurava mais as causas históricas do subdesenvolvimento, simplesmente, nos contextos locais ou nacionais, mas sim no sistema econômico internacional vigente desde os tempos coloniais. Passou-se a reconhecer que o subdesenvolvimento era resultante de certos tipos de relações econômicas estabelecidas entre o centro e a periferia. Estes novos conceitos, centro e periferia (ou suas variantes, como metrópole e satélite), tornaram-se objeto de análise e debate. Muitos cientistas sociais dedicaram-se ao estudo do sistema mundial e de seu impacto sobre diferentes regiões e nações, no quadro da agora chamada teoria da dependência. Subdesenvolvimento não significava mais 'ser atrasado', mas sim 'ser dependente e explorado'. De um conceito linear, transformou-se em um conceito relacional (STAVENHAGEN, 1985, p. 14-15).

O que viria a ser conhecido como teoria da dependência afirmava que o subdesenvolvimento não consiste em um estágio necessário na rota para o desenvolvimento, mas que o último se opera para certo grupo de países à custa da manutenção do primeiro em grande parte do planeta. A posição ocupada pela América Latina é originalmente comprometida pela subserviência internacional que a caracteriza e que, embora modernizada, mantém firmes as estruturas perduráveis de atraso (GALEANO, 2011). A teoria da dependência nasce a partir das discussões da

Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), criado em 1948. Em grande parte representada pelo pensamento de Raúl Prebisch, a compreensão da CEPAL apontava para um traço até então pouco explorado do desenvolvimento: seus contornos políticos. A lógica argumentativa sustentada afirmava que o tipo de relação estabelecida entre diferentes grupos de países repercutia na inviabilização de que o grupo periférico avançasse em termos de dinamização econômica socialmente apropriável.

Para Prebisch (2000), os centros mantêm a integralidade dos produtos de seu progresso técnico, enquanto as periferias alienam parte de seu próprio progresso técnico em favor dos centros. Isso ocorreria em razão da capacidade organizativa das classes trabalhadoras e do empresariado dos centros, que obstruiriam o funcionamento dos mercados em sua tendência de universalização do progresso técnico através de transferências para a periferia. Assim, enquanto o preço dos produtos primários tenderia a declinar, o dos produtos industriais, proporcionalmente, seria ascendente. Ao mesmo tempo, esse processo seria retroalimentado pela desorganização das classes trabalhadoras da América Latina, em certa medida um corolário da abundância de mão de obra para atividades primárias, já que inexistiria um desenvolvimento industrial que absorvesse o excesso de força de trabalho. À exceção, é claro, daquele desenvolvimento provocado pela ocorrência pontual de progresso técnico para viabilizar a produção a custo módico de matérias-primas e alimentos para exportação. Processo que, conjuntamente, impede também uma pressão sobre os salários e preços dos produtos primários (CEPAL, 2000).

É em meados da década de 1960, conforme Cardoso (1980), que as ideias da dependência começam a ganhar corpo dentro e fora da CEPAL. No Brasil, essa teoria se tornou célebre a partir dos estudos de Celso Furtado e seu foco na caracterização interna do subdesenvolvimento brasileiro como um processo de mau aproveitamento dos excedentes gerados pela ampliação da produtividade. Excedentes esses que seriam empregados para subsidiar um mimetismo cultural que demanda a importação contínua de produtos das economias centrais, em um processo que garante o concentrado e tópico dinamismo econômico do país, o qual não pode ser derivado, como nos países centrais, da elevação dos níveis de salários e das inovações técnicas (FURTADO, 1963, 1964, 1977, 1992b).

Seria difícil classificar o pensamento cepalino, a teoria da dependência e, mais especificamente, a obra de Celso Furtado como representantes de uma formação discursiva hegemônica. Embora uma vertente mais radical da dependência tenha tratado a produção da CEPAL e a de Furtado como burguesa e imperialista: “Essa ideologia sob o disfarce da ciência está sendo propagada hoje em todo o mundo capitalista – e até mesmo no campo socialista – através de inúmeros canais” (FRANK, 1969, p. 405, tradução nossa²⁷). Uma crítica à ausência de um enfrentamento do papel internamente espoliativo assumido pelas burguesias nacionais na América Latina em suas articulações com a lógica imperialista internacional.

Cabe notar o fato de que a teoria da dependência se popularizou nos EUA como uma corrente de pensamento latino-americana desencadeada originalmente pelos estudos de Gunder Frank, uma voz europeia. Quando, de acordo com Cardoso (1980), a obra de Frank foi contemporânea à dos teóricos da dependência e baseada em análises bem mais elementares que as de Celso Furtado, por exemplo. De fato, o tom algo panfletário e descabidamente ácido da crítica de Frank (1969) aos autores latino-americanos foi um fator para a sua popularidade.

Não obstante essas notas necessárias, a CEPAL e a teoria da dependência colocaram a questão do desenvolvimento em outro patamar. Apontaram as raízes políticas do subdesenvolvimento, indicaram a responsabilidade dos países centrais nesse processo e defenderam a autonomia latino-americana. A ponto de Peet e Hartwick (2009) aludirem à escola da dependência como a pressagiadora do pensamento pós-estruturalista, por denunciar como a racionalidade europeia ensejou um modelo de desenvolvimento mais pautado sobre a destituição de outros países do que sobre a criatividade interna (SACHS, 2006). O fato é que existem críticas necessárias à teoria da dependência, como as poucas evidências empíricas que sustentam suas conclusões e seu olhar inflexivelmente negativo sobre as relações entre centro e periferia²⁸. Além de uma tendência inegável a sobrevalorizar as causas externas do subdesenvolvimento, concedendo menor importância às

²⁷ “This ideology in the guise of science is today being propagated throughout the capitalist world – and even into the socialist camp – through countless channels.”

²⁸ Ainda que, é prudente reconhecer, Cardoso (1980) tenha proposto um olhar mais flexível sobre as possibilidades de apropriação nacionalmente proveitosa da penetração do capital industrial-financeiro nas sociedades periféricas.

imposições estruturais da organização político-econômica interna dos países latino-americanos.

Realmente faltou ao pensamento cepalino e dependentista a capacidade de transitar entre diferentes escalas de análise, identificando os constrangimentos estruturais postos por uma lógica macroeconômica de caráter global, mas também buscando compreender por que instrumentos subnacionais essa dinâmica se mantinha. Como lugares posicionados diferencialmente em geometrias de poder planetárias atuam na produção de formações discursivas, as quais sustentam práticas políticas e dinâmicas econômicas inibidoras da difusão e apropriação social do progresso técnico.

Faltou uma lente complexa que permitisse perceber a posição relativa ocupada pelos países, reconhecendo que a relação entre centro e periferia não é dada apenas pelo protagonismo do primeiro, mas também pela postura adotada por porções subnacionais dos países que compõem a última (SASSEN, 2003b). As assimetrias impostas pela hegemonia do centro não estão inscritas na periferia, são produzidas e reproduzidas por esta em um processo localmente diferenciado, devido às distintas configurações que caracterizam o arranjo de relações próprio de cada lugar, conforme abordado no capítulo dois. Enxergar essa perspectiva teria permitido à teoria da dependência outras possibilidades, evitando-se a inglória escolha decorrente do ultimato de Frank (1969): conflagrar a revolução ou continuar acreditando no sistema.

Se os lugares reproduzem lógicas escalares mais amplas, que repercutem em problemas que não se explicam apenas pela análise da dinâmica local, os lugares também dispõem de possibilidades de agir em sentido inverso, não apenas reproduzindo, mas também resistindo. E, principalmente, como já se discutiu, apesar da multiplicidade aberta e interativa que caracteriza os lugares, os mesmos apresentam certo talhe particular, um arranjo territorializado e específico das relações estabelecidas. Os lugares podem, por conseguinte, engendrar problemas – e soluções – também particulares.

Tendo por base essa compreensão, o gráfico 4 apresenta a visão dos agricultores atendidos e não atendidos por políticas públicas no que se refere à categoria “obstáculos ao desenvolvimento”, a partir do índice de codificação ordem (BARDIN, 2011). A ideia que guia a utilização desse índice consiste em demonstrar, dentre os obstáculos ao desenvolvimento espontaneamente indicados pelos

entrevistados, quais se apresentam como questões de enfrentamento prioritário ou como fatores com maior peso ou expressividade. O critério para o posicionamento dos problemas levantados no eixo do gráfico foi quanti-qualitativo e corresponde ao empregado na análise da figura 9. Primeiro, observou-se o número de menções ao obstáculo por diferentes entrevistados – atribuição de um ponto –, depois, considerou-se o uso de advérbios de intensidade (muito, mais, bastante, bem, demais etc.) e o uso de superlativos (péssimo, seríssimo, difícilíssimo etc.) na qualificação do obstáculo – atribuição de mais um ponto. O somatório das pontuações de cada obstáculo define seu posicionamento no eixo do gráfico.

Gráfico 4 – Obstáculos ao desenvolvimento na visão dos agricultores familiares²⁹



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

Os custos de produção, como é possível identificar, consistem, para os agricultores entrevistados, no mais premente obstáculo ao desenvolvimento rural do

²⁹ A localização de cada obstáculo no entorno do gráfico não implica em vinculação ou encadeamento direto entre eles. Para enfatizar a ordem de prioridade estabelecida pelos entrevistados, o obstáculo mais enfaticamente mencionado foi posicionado de forma centralizada na parte superior do plano, os demais obstáculos se localizam, em sentido horário, segundo uma ordem decrescente de priorização. O gráfico 7, na sequência, mantém esse mesmo critério, razão pela qual não existe compatibilidade entre a posição de alguns dos obstáculos mencionados em ambos os gráficos.

município. Elemento recorrente na fala dos agricultores de modo geral, a elevação progressiva dos custos de produção é frequentemente atrelada ao valor estável ou mesmo em contração dos preços dos produtos agrícolas por eles comercializados. O que reduziria a margem de rendimentos da agricultura e, por sua vez, teria impacto na acentuação de outros problemas também indicados no gráfico, como a especialização produtiva e o abandono da agricultura e do campo. Para os agricultores, fertilizantes, agrotóxicos, sementes, rações animais, além do combustível e da energia elétrica, consistem nos insumos que apresentam maior elevação. Juntamente com a estabilidade nos preços dos produtos vendidos, essa situação acaba por contrair os valores obtidos através da atividade agrícola. Como consequência, há a desmobilização dos jovens em continuar na agricultura e o conseguinte esvaziamento do campo, em especial, devido à elevada carga de trabalho que a atividade requer e que se torna, a cada dia, menos compensatória financeiramente.

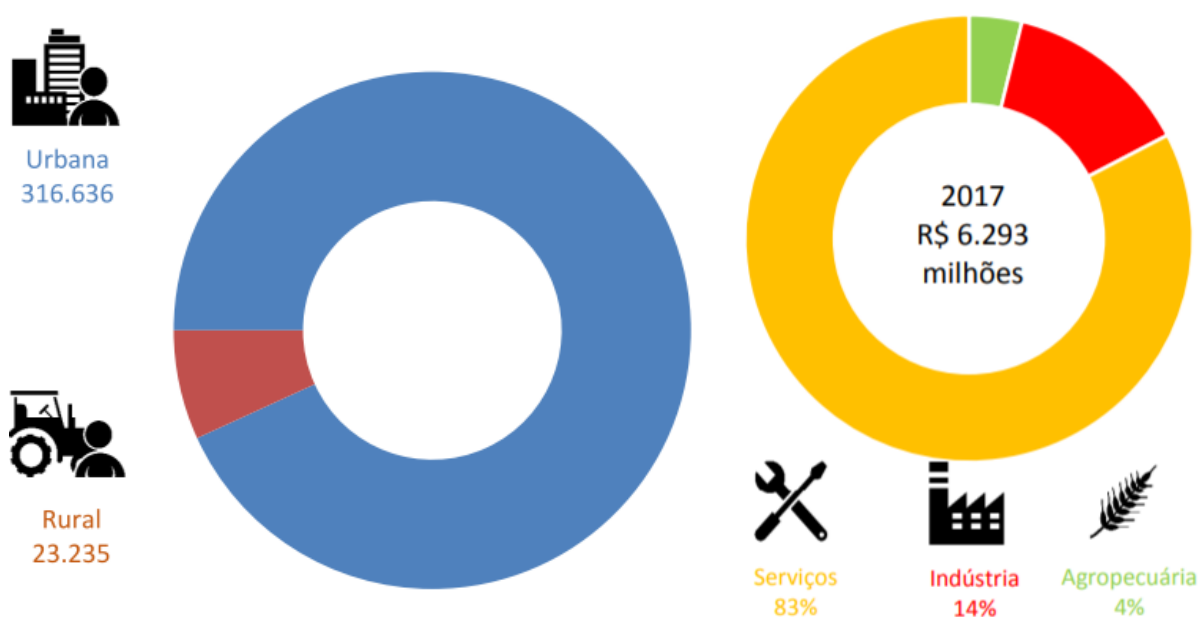
A qualidade das estradas rurais consiste no segundo fator mais realçado pelos agricultores. De acordo com o secretário de desenvolvimento rural, o município possui 1.200km de estradas sem pavimentação asfáltica, o que, durante invernos com volumes significativos de chuvas contínuas, gera grandes dificuldades de deslocamento. Uma organização interativa e retroativa (MORIN, 2005) entre os obstáculos levantados marca também a questão das estradas, intimamente relacionada com outros obstáculos mencionados, como: atravessadores, custos e preços de produção, abandono da agricultura e do campo.

Como colocam Sabourin, Aveline, Petersen e Pra (2018), a visita regular de atravessadores a localidades de difícil acesso implica na concessão a esses intermediários de condições para reduzir autoritariamente os preços pagos a valores por vezes aquém dos custos de produção, propiciando uma experiência extremamente desanimadora e desmobilizadora aos agricultores. Por outro lado, se a opção do agricultor é por realizar pessoalmente o transporte e a comercialização dos produtos, os entrevistados relatam a dificuldade de entregar hortifrutigranjeiros com qualidade, dado o caráter tortuoso do trajeto, além da necessidade de manutenção mais frequente do veículo utilizado.

A falta de incentivos do governo também recebe destaque e diz respeito à sensação entre os agricultores de que o rural e, principalmente, a agricultura familiar estariam esquecidos pelo poder público. Por representar um baixo contingente

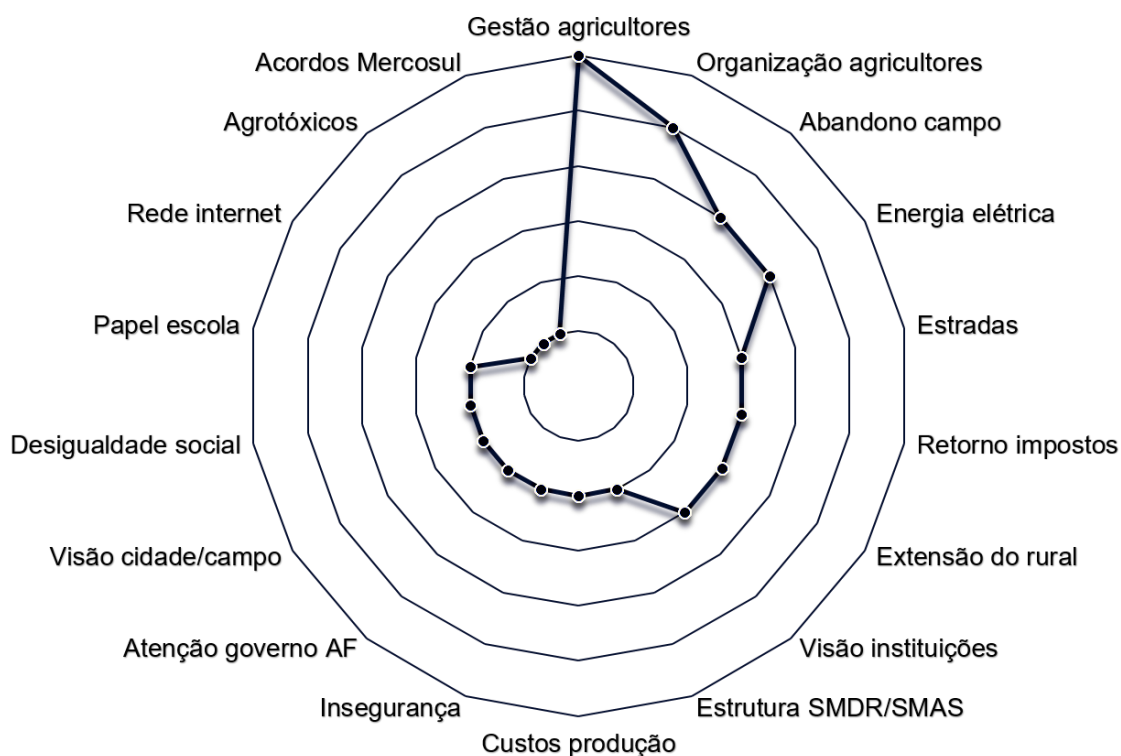
populacional, em termos exatos, 6,82% da população de Pelotas, e responder por apenas 4% da economia do município (SEBRAE/RS, 2020), o rural seria pouco lembrado pelos gestores públicos (Gráficos 5 e 6).

Gráficos 5 e 6 – População urbana e rural (2019) e valor adicionado por setor em Pelotas/RS (2017)



Fonte: SEBRAE/RS (2020).

Todos esses obstáculos, assim como aqueles de menor expressividade no gráfico 4, serão tratados de forma mais aprofundada na análise das demais categorias examinadas. Por ora, a ideia é apresentar um panorama geral dos obstáculos identificados pelos entrevistados. Por essa razão, o gráfico 7 traz os obstáculos ao desenvolvimento agora na visão de gestores e extensionistas. Além da reafirmação de alguns fatores referidos pelos agricultores, o gráfico 7 demonstra que, para gestores e extensionistas, a capacidade de gestão dos agricultores consiste no principal obstáculo ao desenvolvimento rural. A dinâmica dos mercados, o processo de comercialização e a racionalização das despesas implicam, para os entrevistados, em uma lógica mercantil de difícil apreensão por parte dos agricultores. Exemplo local de um processo já algumas vezes documentado pela literatura no tema (PLOEG; JINGZHONG; SCHNEIDER, 2012; SABOURIN, 2018a), ao tratar da dificuldade de compatibilização entre a lógica de mercado e aquela que rege a racionalidade da produção familiar de alimentos.

Gráfico 7 – Obstáculos ao desenvolvimento na visão de gestores/extensionistas

Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

Com importância similar, destacam-se as dificuldades no processo de organização dos agricultores, um fator já identificado pelos mesmos, embora com um grau bem diverso de ênfase. A existência de uma cultura de isolamento rural, somada à desconfiança em relação à atividade cooperativa e seu abandono diante dos primeiros sinais de instabilidade, refletem, para esses grupos, grandes entraves ao desenvolvimento. Com igual importância, destaca-se o problema da energia elétrica que, apesar de universalizada no espaço rural de Pelotas (IBGE, 2017), ainda se caracteriza por uma rede com capacidade limitada, impedindo o pleno funcionamento de parte das câmaras frigoríficas e estufas. Já em grau pouco menor de expressividade, os entrevistados reafirmam a questão das estradas e destacam que os impostos pagos pela população rural têm recebido baixo retorno no fornecimento de serviços públicos pela administração municipal. Além de mencionarem a grande extensão do espaço rural de Pelotas – 1457,26km², representando 88,48% da área total do município (PELOTAS, 2017b) – e a visão ainda muito segmentada e produtivista das instituições e entidades ligadas ao

desenvolvimento rural do município, uma questão já tratada pela análise das figuras 8 e 9.

A intenção com esse panorama dos obstáculos ao desenvolvimento levantados pelos grupos pesquisados é explicitar que existem questões de ordem mais ampla (custos de produção, acordos com o Mercosul, taxas de juros do crédito), que escapam à escala imediata de atuação dos segmentos entrevistados. Como já algumas vezes enunciado, o local reproduz geometrias de poder que escapam à configuração territorial do município de Pelotas. Todavia, esse mesmo local produz, a partir do seu arranjo particular de relações historicamente construídas, dinâmicas cujas margens para abertura à mudança se mostram bem mais tangíveis.

Dito de outro modo, não é preciso responder ao ultimato de Frank (1969), nem incorrer na mesma falta do pensamento cepalino e dependentista, olvidando as causas internas do subdesenvolvimento. Existem, sim, vias factíveis de transformação. Não se trata, é claro, de colapsar o sistema, mas de reconhecer a importância que redes de cooperação (SABOURIN; PETERSEN; SILVEIRA, 2018), mercados alternativos (PLOEG; JINGZHONG; SCHNEIDER, 2012) e políticas de revitalização dos espaços rurais (MORIN, 2013) podem ter sobre aspectos como a gestão das pequenas propriedades e cooperativas, a organização dos agricultores e o abandono da agricultura e/ou do campo.

4.3 As metamorfoses contemporâneas do desenvolvimento: a humanização das formações discursivas hegemônicas

Se o pensamento cepalino e dependentista poderia levantar dúvidas quanto à sua qualificação como hegemônico, os anos 1970, em contrapartida, trariam consigo uma formação discursiva de desenvolvimento indubitavelmente merecedora dessa adjetivação, o neoliberalismo. No plano global, a modernização acabou promovendo uma contínua sobre capacidade industrial, dificultando o enfrentamento da concorrência com os produtos da Alemanha e do Japão e colaborando para o desequilíbrio econômico mundial que, potencializado por duas crises do petróleo, teve lugar nessa década.

No caso brasileiro, a política de substituição de importações endossada pelos dependentistas redundou em graves dificuldades na balança de pagamentos,

além de não promover os impactos sociais esperados. A equalização entre industrialização e desenvolvimento, erro em que a teoria da dependência – assim como a da modernização – acabou incorrendo, levou a expectativas ilusórias, pois, como sublinha Arrighi (1997), industrialização não redundava necessariamente em desenvolvimento, pode implicar apenas em um processo de periferização da localização industrial.

De uma vez, destituíram-se as duas formações discursivas antes aventadas, não mais o colonialismo ou a relação desigual entre países, o subdesenvolvimento era mero resultado das políticas adotadas para tentar superá-lo (DUPAS, 2006; PEET; HARTWICK, 2009). Ou melhor, o desenvolvimento havia falhado porque os projetos prescritos estavam equivocados e os processos mobilizados não atacaram os problemas fundamentais. Assim,

[...] una amalgama de enfoques, reunidos bajo la calificación de economía neoliberal, se volvió dominante dentro de la elite. Los enfoques estatistas y redistributivos dieron paso a la liberalización del comercio y de los regímenes de inversión, a la privatización de empresas estatales, y a políticas de reestructuración y estabilización bajo el control del amenazador Fondo Monetario Internacional. Hubo, de hecho, un notorio cambio de política (ESCOBAR, 2007, p. 163-164).

Orientados sob tais propósitos, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a assumir papéis de destaque nos rumos da economia mundial. O primeiro, concedendo empréstimos para a realização de investimentos produtivos com retorno em longo prazo, o segundo, liberando crédito de curto prazo para aliviar a crise na balança de pagamentos dos países subdesenvolvidos. Tal sopro de oxigênio para países completamente asfixiados era condicionado, entretanto, à adoção da prescrição neoliberal supramencionada: desregulamentação e flexibilização tornadas palavras de ordem. A redução do Estado ao mínimo possível, através do corte nos orçamentos nacionais às expensas de investimentos sociais. Ocorre que as repercussões diretas desse projeto de desenvolvimento são socialmente dolorosas. A busca por crescimento econômico guiado pelo mercado envolve desemprego, perda de direitos trabalhistas e precarização de serviços sociais públicos; justamente em países em que grande parte da população vive em condições de profunda vulnerabilidade. O receituário era amargo, seria preciso torná-lo mais palatável, e a abordagem das necessidades básicas foi o sabor artificial encontrado.

O conceito fez sua primeira aparição no discurso anual do Presidente do Banco Mundial a seus governadores, feito em 1972 por Robert McNamara. Nessa ocasião, o presidente escolheu reconciliar o 'imperativo do crescimento' com a justiça social, esboçando um quadro dramático das condições das pessoas no Sul, que não conseguiram tomar seu destino em suas próprias mãos, porque não podiam satisfazer suas 'necessidades mais essenciais'. Para lidar com essa situação terrível, era necessário não só aumentar consideravelmente a assistência pública ao 'desenvolvimento', mas também garantir que ela realmente atingisse as camadas mais pobres – e fazê-lo não confiando apenas nos efeitos de gotejamento, mas comprometendo grandes recursos institucionais. McNamara concluiu com uma exortação quase marcial aos governos dos países 'em desenvolvimento' para 'dar maior prioridade ao estabelecimento de metas de crescimento em termos de necessidades humanas essenciais: nutrição, habitação, saúde, alfabetização e emprego (RIST, 2008, p. 162-163, tradução nossa³⁰).

Existem muitas críticas possíveis à abordagem das necessidades básicas, Rist (2008) lista diversas questões que, de fato, merecem atenção. Mas existem também muitas contracríticas e abordagens propositivas que fazem jus a algum reconhecimento (CHOMSKY, 2004; GALTUNG, 1994; FRIEDMANN, 2005; SANTOS, 2010; SANTOS; NUNES, 2003). Em consonância com a abordagem geral da tese, entende-se que é preciso encontrar um equilíbrio entre tais vertentes, em vez de condenar ou absorver sumariamente a integralidade da proposição, uma missão de que o capítulo sete se ocupa. Por ora, é cabível apenas reconhecer que a ideia do suprimento de necessidades básicas como foco específico, em lugar da busca genérica pela superação do subdesenvolvimento, foi utilmente conciliável com o imperativo de crescimento econômico ilimitado. Este se justificando quase como um instrumento para a satisfação de necessidades básicas cada dia mais numerosas (RIST, 2008).

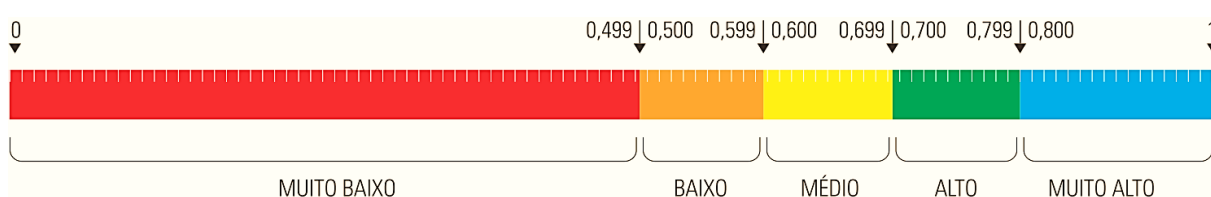
Todavia, a década perdida, os anos 1980, trouxe consigo um distanciamento da ideia de necessidades básicas e um recrudescimento do modelo neoliberal. Os países do Sul global não estavam preparados para lidar estruturalmente com os termos de pagamento da mencionada oferta de crédito das instituições financeiras

³⁰ "The concept made its first appearance at the annual speech of the President of the World Bank to its Governors, given in 1972 by Robert McNamara. On this occasion, the President chose to reconcile the 'growth imperative' with social justice by sketching a dramatic picture of the conditions of people in the South, who were unable to take their destiny into their own hands because they could not satisfy their 'most essential needs'. To deal with this appalling situation, it was necessary not only to increase public 'development' assistance by a considerable amount, but also to ensure that it actually reached the poorest layers – and to do this not by relying upon trickle-down effects but by committing large institutional resources. McNamara concluded with an almost martial exhortation to the governments of 'developing' countries to 'give greater priority to establishing growth targets in terms of essential human needs: in terms of nutrition, housing, health, literacy, and employment'."

internacionais, e a incapacidade de honrar os débitos assumidos levou à crise da dívida externa latino-americana. Como expõe Montenegro Gómez (2006), sanear as economias nacionais por meio de políticas de austeridade econômica passou, então, a ser uma obsessão dos organismos internacionais, e a ideia de um desenvolvimento com rosto humano surge como a fórmula ideal para integrar os objetivos econômicos do FMI e do Banco Mundial com as demandas humanitárias postas pela ONU e grande parte das ONGs.

A proposta de um desenvolvimento humano é consolidada em uma série de relatórios produzidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no ano de 1990. O foco nos seres humanos que dirige essa ideia parte de duas proposições centrais: primeiro, a criação de um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); segundo, a formulação de um critério de gerenciamento na abordagem do desenvolvimento. Quanto ao primeiro, o IDH permite a classificação hierárquica dos países em níveis de desenvolvimento a partir da aferição não apenas da suficiência de renda da população, mas também dos níveis educacionais (grau de alfabetização de adultos e escolaridade média da população) e de longevidade, por meio da expectativa de vida ao nascer. O IDH varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento do país, considerando as faixas discriminadas no gráfico 8.

Gráfico 8 – Faixas de desenvolvimento do IDH

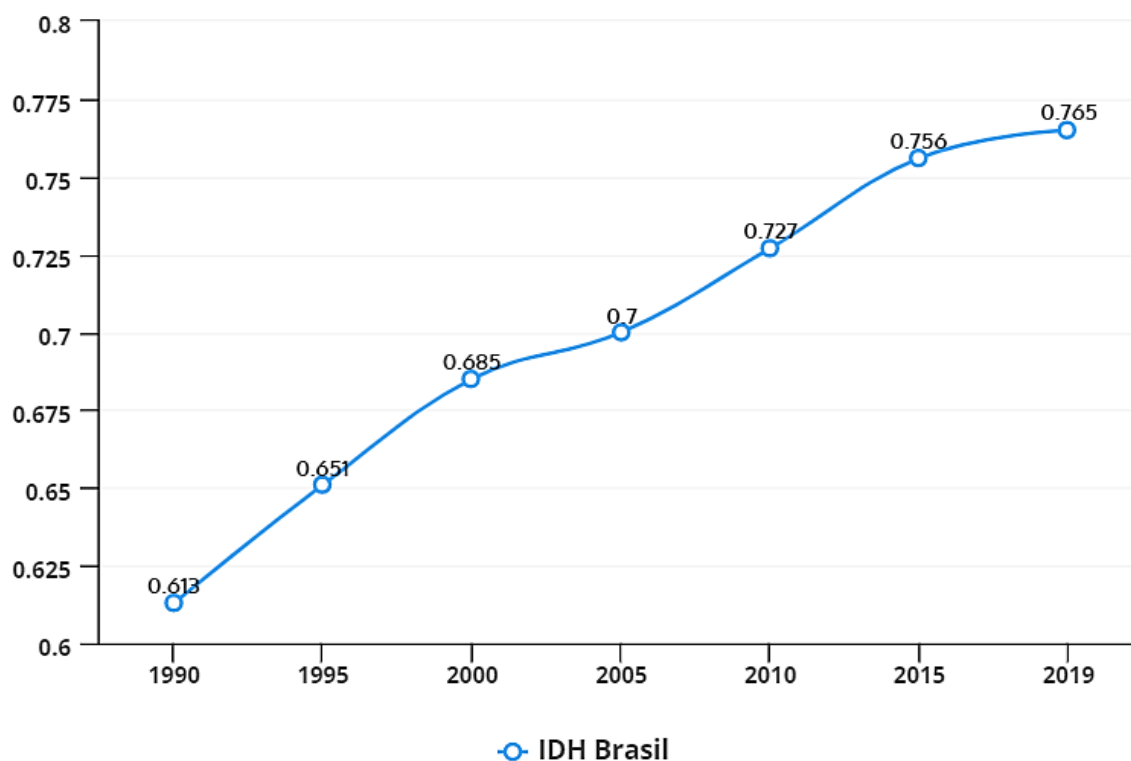


Fonte: PNUD; IPEA; FJP (2013).

Dos 189 países acompanhados pelo UNDP (2020), 66 são caracterizados no estrato muito alto, 53 no alto, 37 no médio e 33 no baixo. O Brasil apresenta um IDH de 0.761, encontrando-se, portanto, na faixa alta do IDH, na 84ª posição no *ranking* global de 2019, cinco colocações a menos que a ocupada pelo país em 2018. A análise da trajetória brasileira no que se refere à sua curva de IDH manifesta um crescimento expressivo entre os anos 1990 e a primeira metade da década de 2010.

Desde então, o índice passou a apresentar uma dinâmica de estabilidade, marcada pela continuidade da elevação, porém com expressividade bem menos significativa que nos anos anteriores (Gráfico 9), além de um rebaixamento no ranking global, da 78ª posição em 2017 para o 84º lugar em 2019.

Gráfico 9 – Evolução do IDH brasileiro entre 1990 e 2019



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.
Fonte: UNDP (2020).

No primeiro período, essa dinâmica se explica em razão da adoção de políticas redistributivas, do papel atuante dos movimentos sociais e do crescimento da economia brasileira. No segundo, reflete a retração da economia, os cortes em investimentos sociais e a ausência de efetivas transformações de base na estrutura político-econômica do país (IPEA, 2019; UNDP 2019). No entanto, mesmo a modesta constância no avanço do IDH brasileiro nos últimos anos pode ser relativizada quando se ajusta esse índice à questão da desigualdade no país. Uma vez que os 10% mais ricos da população perceberam mais de 55% da renda total em 2015. Mais que isso, o relatório de 2019 do UNDP indica que a extrema concentração de renda no Brasil se estabilizou nos últimos vinte anos. Enquanto no plano global o cenário é ainda pior, com a verificação da tendência de ampliação da

desigualdade no interior da maior parte dos países nos últimos anos. Aparentemente, a maior integração dos países em desenvolvimento na economia global vem ocorrendo em paralelo com um aumento nos níveis de desigualdade no interior desses países (ARESTIS; MARTIN; TYLER, 2011; CHRISTOPHERSON; GARRETSEN; MARTIN, 2008).

Além disso, embora uma melhora no IDH tenha sido promovida e possa vir a ser continuada por meio de políticas sociais e de ajustes no crescimento econômico, como realçam Peet e Hartwick (2009), o país tem vivido um processo recente de resistência das classes médias justamente a essas políticas sociais. Devido ao fato de que no Brasil e na América Latina esse segmento da população paga, por meio de impostos, valores que não são integralmente restituídos em seu acesso aos serviços públicos, os quais são avaliados de forma francamente negativa (PNUD, 2019). Um contexto que – juntamente com a atual conjuntura de exacerbação do neoliberalismo – delineia pouca margem política para a continuidade dos expressivos avanços verificados na origem da curva do gráfico 9.

A ideia de um desenvolvimento humano envolve, porém, outra questão: a introdução de um critério gerencial na abordagem do desenvolvimento. Este desloca o foco da definição de necessidades básicas para a determinação de prioridades sociais, através do estabelecimento de percentuais específicos dos PIBs a serem gastos em tais prioridades e da fixação de montantes mínimos destinados para a assistência internacional. Na prática, trata-se de uma tentativa de otimização na aplicação de recursos. Em uma época de contração dos orçamentos dos países do Norte e do Sul é preciso fazer mais com menos. Assim, o que passa a importar é a eficácia do investimento e não as cifras envolvidas no empreendimento (PEET; HARTWICK, 2009; RIST, 2008).

Ao mesmo tempo, as questões ambientais se tornam um tema mais premente desde a década de 1970. Como relata Buarque (2008), a crise do petróleo, seguida de forte aumento no preço dos combustíveis fósseis, trouxe à tona o debate sobre a possibilidade real de esgotamento de uma das mais importantes fontes energéticas para a atividade industrial global. Começava a se difundir a compreensão de que os recursos naturais não eram indelévels. Essa preocupação foi formalizada pela ONU no informe “Nosso futuro comum”, em 1987, com base na ideia de que seria necessário um desenvolvimento que não comprometesse as dinâmicas ambientais, não obstante, portanto, as possibilidades materiais de que as

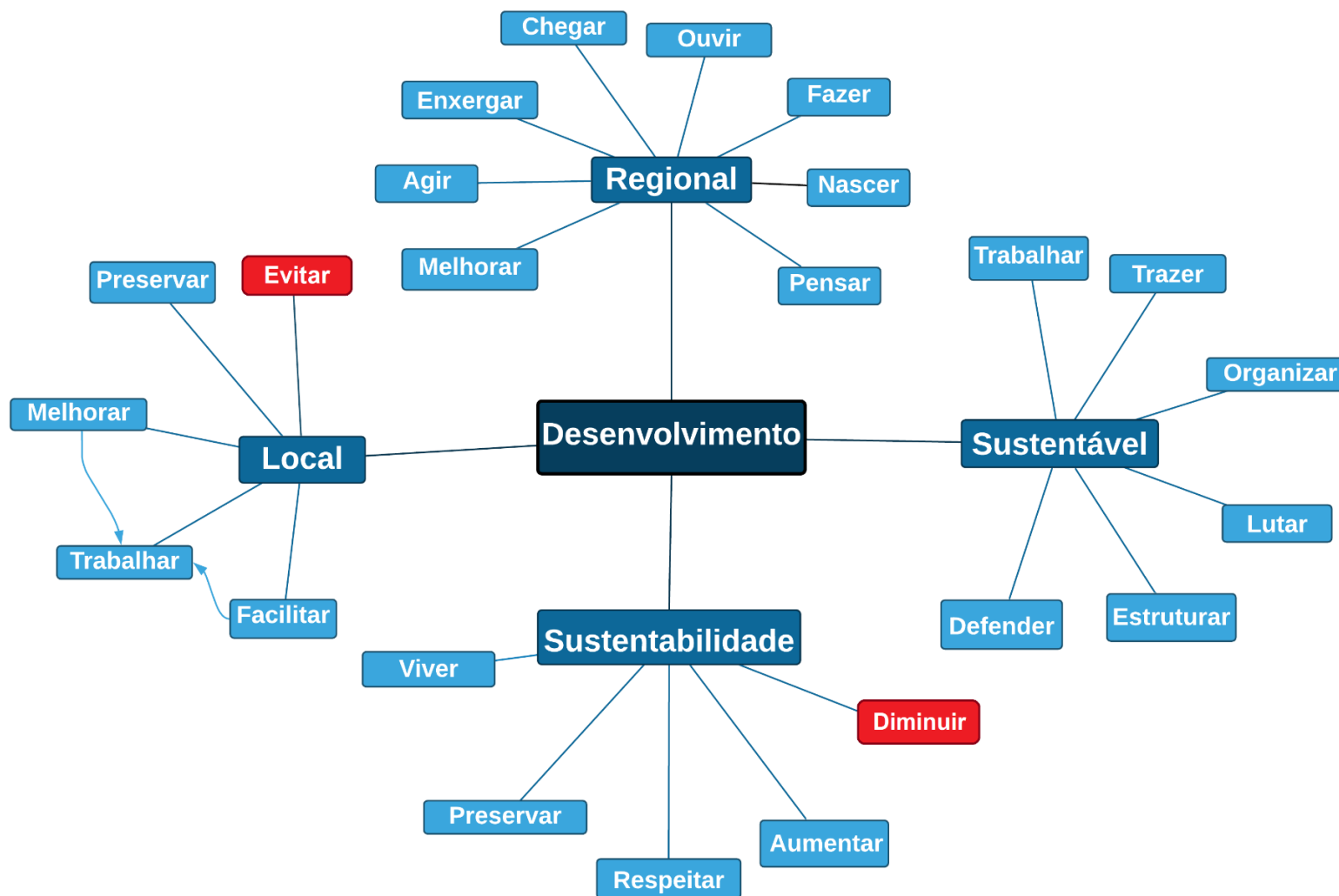
próximas gerações também desfrutassem de padrões de desenvolvimento apropriados.

Trata-se de uma mudança de perspectiva nas formações discursivas sobre o desenvolvimento bem identificada por Escobar (2007). Não mais um foco dirigido para a industrialização, o crescimento econômico ou a garantia da sobrevivência humana, mas uma reconceituação ampla dos termos da relação entre sociedade e natureza, com uma crítica dura aos padrões predatórios assumidos até então. A perspectiva dos extensionistas e gestores entrevistados em Pelotas manifesta a incorporação dessa reconceituação em visões de desenvolvimento centradas na questão ambiental, como demonstra a análise da categoria molar base discursiva do desenvolvimento a partir da subcategoria núcleo explicativo³¹ (Figura 10).

A figura aborda a categoria mencionada com base no índice análise de atribuição (KRIPPENDORFF, 2004). A análise de atribuição, como proposta pelo autor, contrapõe o universo de adjetivos que diferentes indivíduos ou grupos relacionam a determinado fenômeno ou conceito. Para a análise da categoria em questão, no entanto, opta-se por apresentar as quatro denominações com que os entrevistados fazem alusão aos modelos de desenvolvimento adotados pelas instituições que representam (Local, Regional, Sustentável e Sustentabilidade). Por sua vez, os traços que partem de cada uma dessas denominações indicam os verbos associados à condução do desenvolvimento por parte dos entrevistados. Verbos que designam a mobilização de processos de caráter positivo se encontram contornados por retângulos em azul claro. Já verbos que dizem respeito a problemas a serem sanados se encontram dentro de retângulos em vermelho.

³¹ Como discriminado na figura 5, a categoria molar base discursiva se desmembra em duas categorias moleculares: núcleo explicativo e temporalidade/ciclicidade do desenvolvimento. A primeira busca estabelecer um paralelo entre a compreensão de desenvolvimento dos entrevistados e algum alinhamento teórico ou conceitual. Enquanto a segunda volta-se para uma análise da longevidade ou resistência temporal que essa compreensão de desenvolvimento (núcleo explicativo) apresenta.

Figura 10 – Núcleo explicativo do termo desenvolvimento na perspectiva de extensionistas e gestores



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

O desenvolvimento sustentável, ou com base na sustentabilidade, é levantado precisamente a partir da ideia de um enfoque pautado em uma nova forma de conexão entre as atividades produtivas e o ambiente natural (verbos viver, preservar, respeitar). Os aspectos econômicos, sociais e ambientais são articulados em um olhar integral e holístico, de longo prazo, sobre cada uma das propriedades familiares. Como explica a entrevista com o presidente do COREDE-Sul:

[...] nós trabalhamos a questão do desenvolvimento como sustentável, porque o desenvolver por desenvolver e não ter uma sustentabilidade ao longo do tempo leva a problemas. Temos vários casos na região em que foram criados pseudodesenvolvimentos e depois não tiveram continuidade, isso não só no rural. Mas passa no rural, para mim, hoje posso falar como presidente com os demais diretores, passa pela questão social, econômica e ambiental. Então nós temos que juntar tudo isso, não é só o econômico pelo econômico, mas tem que respeitar a questão social das famílias que estão integradas naquele processo e a questão ambiental, para que esse projeto seja sustentável (entrevista, presidente do COREDE-Sul, maio 2019).

O foco nas famílias, em uma apreensão integral de suas propriedades e no contexto em que estas se inserem sustenta também o emprego do termo desenvolvimento local, o qual é tomado como uma estratégia de valorização das experiências da comunidade local, de tentativa de adaptação das ações adotadas para o desenvolvimento à ótica própria daqueles que vivem cotidianamente a realidade do espaço rural (verbos preservar, facilitar e melhorar o trabalho das famílias). A ideia de modular o desenvolvimento, nesse sentido, se faz muito presente, pensar o desenvolvimento de forma adaptada às necessidades de cada propriedade e às demandas dos diferentes contextos locais. A partir desse desenvolvimento local, os entrevistados vislumbram um processo de integração regional que se aproveite das potencialidades locais (verbos enxergar, ouvir, pensar) para reverter o quadro de estagnação da região do sul do estado tratado na Introdução. Um desenvolvimento que alavanque as vocações produtivas e reconheça as particularidades regionais (verbos agir, fazer, melhorar).

De modo geral, a ampla maioria dos verbos utilizados é associada a processos positivos a serem promovidos. Somente o verbo evitar é apontado para assinalar a necessidade de diminuição do êxodo rural, e o verbo diminuir em relação à importância de redução dos custos de produção através do desenvolvimento de tecnologias alternativas. Essa mobilização de processos positivos para o desenvolvimento tem como eixo central atuações institucionais voltadas para a

melhora das condições de trabalho das famílias, por meio da atenção a aspectos produtivos e também à infraestrutura das propriedades e do espaço rural como um todo. Merece nota, também, que o grupo de verbos associados ao desenvolvimento sustentável (defender, lutar, estruturar) expõe uma dimensão de embate posta pela contraposição entre uma produção de caráter sustentável e a lógica de importantes segmentos produtivos do município, como a produção empresarial de soja e arroz ou o cultivo familiar de tabaco.

Apesar do emprego dos verbos descrever ações e intenções alusivas ao reconhecimento do protagonismo da agricultura familiar no desenvolvimento rural e à melhora geral das condições de vida e trabalho dos agricultores; as iniciativas referidas concernem a ações postas em prática pelas instituições que os entrevistados representam. O que sugere que os entrevistados incorporaram as atualizações recentes das formações discursivas hoje hegemônicas sobre o desenvolvimento em sua retórica, mas ainda encontram dificuldades para operacionalizar esses entendimentos na prática de suas atividades. As razões para isso envolvem uma ampla gama de limitações enraizadas nas instituições (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2003), como a pressão da hierarquia institucional para a apresentação de resultados numericamente expressivos, o que conduz a abordagens pragmáticas. Além da inexistência efetiva de uma ampla coordenação entre as instituições envolvidas com o desenvolvimento rural do município, levando a uma fragmentação de ações e à exacerbação das limitações institucionais em termos de pessoal e recursos.

Pois bem, institucionalmente incorporado no rural de Pelotas, o amplo conjunto de mudanças discursivas por que passa o desenvolvimento no final do século passado assume um corpo unificado nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, um conjunto de metas delineadas no ano 2000 para serem atingidas até 2015 e endossadas pela ONU, o Banco Mundial e o FMI, além do G-8. Tratam-se de oito metas que tencionam: 1) a extinção da miséria e da fome; 2) a universalização da educação básica de qualidade; 3) a paridade entre homens e mulheres, com valorização das últimas; 4) a diminuição da mortalidade infantil; 5) melhores cuidados com a gestação; 6) a contenção da AIDS, malária e outras doenças; 7) a promoção do respeito ao meio ambiente e da qualidade de vida; e 8) a construção de práticas globais colaborativas para o desenvolvimento (UN, 2018).

Para o caso brasileiro, os estudos de Gonzalez, Couto e Santagada (2008) e Gonzalez, Santagada e Winckler (2010) analisaram sete dos oito³² objetivos, desmembrados em 18 indicadores e acompanhados entre 1991 e 2005. Os autores identificaram que apenas seis indicadores haviam sido alcançados ou apresentavam avanços significativos o bastante para projetar o seu alcance em cenário próximo no país. Todos os outros 12 indicadores apresentavam avanços pouco expressivos, estabilidade ou mesmo regressão. No Rio Grande do Sul, o resultado foi levemente mais positivo, com sete indicadores alcançados ou em vias de alcance e 11 sem perspectivas otimistas. O município de Pelotas repetiu o quadro do estado. Confirmando as projeções desses trabalhos, nitidamente, os objetivos do milênio não foram alcançados em 2015, em alguma medida, como explica Peet (2009), porque não passam de uma lista de boas intenções, com poucas ações práticas delineadas para a sua consecução.

Todavia, isso não levou ao seu abandono e em 2015 o prazo foi estendido e os objetivos detalhados, constituindo-se em dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a serem alcançados até 2030 (ONU, 2015). Mas nenhuma mudança de cunho significativo em termos de conteúdo das metas ou de sua operacionalização através de instrumentos concretos adveio dessa reformulação. Em face de tal contexto retrospectivo, não se pode negar que a retórica do desenvolvimento adotada pelas organizações internacionais tomou, desde a abordagem das necessidades básicas, um teor bem menos economicista e produtivista. Hoje os discursos de tais organizações se mostram imbuídos da tentativa de articular paritariamente o crescimento econômico, a equidade social e as questões ambientais, valorizando também a diversidade cultural e a participação das comunidades locais que, para Pieterse (1998),

[...] significa que existe agora uma considerável sobreposição entre o *mainstream* e o desenvolvimento alternativo, que compartilham da mesma retórica, ideais e definição de desenvolvimento: participação, trabalho com os grupos pobres e vulneráveis, ação local. Essa sobreposição nem sempre é aparente nos discursos de desenvolvimento alternativo. Abordagens 'alternativas' muitas vezes estereotipam e ajustam as abordagens tradicionais. Isso pode ser uma questão de ignorância sobre as mudanças no *mainstream*; ou uma propensão à postura antagônica em termos de 'nós'

³² O último objetivo, a construção de práticas globais colaborativas para o desenvolvimento, não foi considerado pelos autores em razão da carência de indicadores em âmbito municipal que permitissem uma aferição do seu desempenho.

e 'eles', construindo apelo alternativo, enfatizando o atraso do *mainstream*. (PIETERSE, 1998, p. 358, tradução nossa³³).

Em outros termos, as formações discursivas hegemônicas sobre desenvolvimento teriam se apropriado das questões colocadas pelas propostas alternativas de tratamento do tema – sustentabilidade, democratização, equidade, participação, ancoragem nas pessoas e nos lugares (PIETERSE, 2010) – incorporando-as no *mainstream*. Como foi possível demonstrar, essa incorporação se reteve ao plano discursivo – embora ainda aqui alguns autores encontrem pontos nebulosos, como o capítulo seguinte debaterá –, não se traduzindo em medidas concretas na postura institucional dos organismos internacionais e encontrando dificuldades operacionais no caso do município de Pelotas. Na verdade, e essa é a questão crucial, o desenvolvimento alternativo foi incorporado pelas formações discursivas hegemônicas propaladas pela ONU, o FMI e o Banco Mundial, porém a política de tais instituições permanece profundamente incongruente com qualquer modelo alternativo de desenvolvimento.

Com base no conceito de formações discursivas hegemônicas, este capítulo percorreu as trajetórias teóricas-conceituais e propositivas das quais o desenvolvimento se valeu, desde a segunda metade do século XX até o período contemporâneo. Nessa trilha, as perspectivas dos grupos entrevistados no município de Pelotas foram analisadas a partir das suas relações com tais formações. Acompanhando o curso histórico do termo desenvolvimento, foi possível perceber que a ideia (transformação de corte positivo) já se revestiu de diversas roupagens, preconizou diferentes projetos e levou a cabo processos, frequentemente, pouco compatíveis com a concretização da ideia em bases democráticas. A constatação dessa lógica acabou levando um grupo de autores a recusar terminantemente o termo desenvolvimento e atribuir à essência da ideia a responsabilidade pelos projetos e processos impositivamente prescritos. O capítulo seguinte explora a visão de tais autores, expõe as discordâncias da linha argumentativa adotada no trabalho

³³ “[...] means that there is now considerable overlap between mainstream and alternative development, which share much the same rhetoric, ideals and definition of development: participation, work with the poor and vulnerable groups, local action. This overlap is not always apparent from alternative development discourses. ‘Alternative’ approaches often stereotype and fix mainstream approaches. This may be a matter of ignorance about changes in the mainstream; or a proclivity to antagonistic posturing in terms of ‘us’ and ‘them’, building up alternative appeal by emphasizing the backwardness of the mainstream”.

em relação às suas posições e, por fim, defende algumas perspectivas que, acredita-se, merecem legitimamente o adjeto “alternativo”.

5 IMAGINÁRIOS RECENTES EM TORNO DO DESENVOLVIMENTO: CRÍTICAS, REBATIMENTOS E PROPOSIÇÕES

O capítulo anterior expôs como o *mainstream* se apropriou da ideia de desenvolvimento alternativo, desenvolvendo discursos bastante sonoros, mas nem sempre coincidentes com as práticas ainda verificadas nos organismos internacionais e na realidade do rural de Pelotas. Parcialmente derivada do entendimento de Pieterse (1998), certa corrente teórica entendeu que, apesar da legitimidade de emprego discursivo da terminologia “desenvolvimento alternativo”, na prática, o mesmo jamais implicou em um distanciamento das perspectivas hegemônicas. Isso levou determinados autores a propor e difundir uma linha de pensamento que não propõe reformas na construção do desenvolvimento, e sim a demolição do seu edifício. Este capítulo trata dessa orientação teórico-conceitual e, na sequência, se permite apresentar uma concisa contra-argumentação.

A seção final apresenta algumas concepções alternativas de desenvolvimento, parcialmente conciliáveis com a compreensão propositiva da tese. Entende-se que tais concepções podem se contrapor às lógicas impositivas de desenvolvimento não apenas em sua oratória, mas também nas proposições objetivas de seus instrumentos de ação, valendo-se, inclusive, dos mecanismos postos por geometrias de poder desigualmente mobilizadas pelos lugares. Trata-se de afirmar que projetos múltiplos de desenvolvimento podem conduzir a processos autênticos de transformação positiva na vida das pessoas, ainda que sofram constrangimentos e imposições estruturais. Melhor dizendo, embora historicamente deturpada por projetos e processos enganosos, a ideia de desenvolvimento não precisa ser execrada junto com seus maus usos.

5.1 Formações discursivas alternativas ao desenvolvimento: as perspectivas do pós-desenvolvimento

A corrente teórica de base pós-estruturalista e pós-colonial, com inspiração no pensamento de Michel Foucault (COSTA, 2006; VEIGA, 2006), que se consolidou pelo emprego do termo pós-desenvolvimento nasce nos anos 1980. Sob a égide não mais de uma crítica às propostas de desenvolvimento, mas de uma recusa sumária ao desenvolvimento. Como teorização coordenada sobre o tema, todavia, não é

possível apontar o pós-desenvolvimento como um corpo uno e coeso de produção epistêmica. De modo inverso, as articulações entre seus partidários são dadas exclusivamente por críticas de fundo comum, em alguma medida retomadas reciprocamente por um mesmo conjunto de autores, tais como Escobar (2007, 2009), Esteva (2009, 2010), Rahnema (2010), Rist (2008) e Sachs (1990, 2010b), entre outros. As críticas mencionadas orbitam em torno de questões como o caráter etnocêntrico, positivista e patriarcal do Iluminismo e da Modernidade. Duas instituições que balizam o conteúdo ideológico de todas as propostas de desenvolvimento, inclusive as alternativas, e que impõem processos disciplinadores sobre os anseios e expectativas das populações dos países do Sul global (DEVRIES, 2007; RADOMSKY, 2011).

A estrutura argumentativa das críticas produzidas pelo pós-desenvolvimento emana de dois flancos. Um centrado no apontamento das sucessivas falhas do desenvolvimento em cumprir suas promessas, enfatizando também a impossibilidade original de cumprimento destas, em razão das medidas de dominação e, na prática, espoliação que são revestidas de linguagem aprazível e impostas como necessárias. O outro dirigido para a crítica da própria concepção de desenvolvimento em termos axiológicos. Uma espécie de recusa absoluta da ideia com base em princípios civilizatórios, culturais e ideológicos, que alega a dispensabilidade do desenvolvimento e o caráter retoricamente construído do binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento. Por razões de melhor exposição da ótica do pós-desenvolvimento, convém partir do primeiro flanco de críticas.

Tal linha de encaminhamento das críticas entende que as sucessivas conceituações de desenvolvimento não passam de adaptações linguísticas e de formato, com o intuito de harmonizar o referencial propositivo com as mudanças culturais. Sem qualquer modificação substancial no caráter das medidas preconizadas, sempre comprometidas com a reprodução do *establishment* por meio de instrumentos que reforçam relações desiguais,

Já que o desenvolvimento sempre implica transformação e tipicamente ocorre por meio de encontros entre *insiders* e *outsiders* localizados em posições de poder diferentes, as iniciativas de desenvolvimento estão ancoradas e atravessadas por situações em que desigualdades de poder abundam. A dificuldade de realizar mudanças internamente à chamada 'comunidade de desenvolvimento' está intimamente relacionada ao fato de a mesma ser um campo de poder (RIBEIRO, 2008, p. 110).

O que significa dizer, como faz Escobar (2007), que a ideia de desenvolvimento – o imperativo da sua busca – foi muito hábil na formulação de um corpo de conhecimentos e de um sistema de poder sobre os países periféricos. Esse par, desde o discurso inicial de Truman, produziu diversas teorias, estratégias e práticas exitosas na instituição de um regime de autoridade sobre o Sul global. Impondo, assim, uma condição de sujeição a esses povos e garantindo aos países desenvolvidos uma margem de controle sobre o resto do mundo.

La coherencia de los efectos logrados por el discurso del desarrollo es la clave de su éxito como forma hegemónica de representación: la construcción de los ‘pobres’ y ‘subdesarrollados’ como sujetos universales, preconstituidos, basándose en el privilegio de los representantes; el ejercicio del poder sobre el Tercer Mundo posibilitado a través de esta homogeneización discursiva (que implica la eliminación de la complejidad y diversidad de los pueblos del Tercer Mundo, de tal modo que un colono mexicano, un campesino nepalí y un nómada tuareg terminan siendo equivalentes como ‘pobres’ y ‘subdesarrollados’); y la colonización y dominación de las economías y las ecologías humanas y naturales del Tercer Mundo (ESCOBAR, 2007, p. 99-100).

O teor dessa dominação se manifestaria no fato de que os países e organismos internacionais que lideraram a promoção dos diferentes modelos de desenvolvimento permanecem recomendando os mesmos instrumentos: remodelamento das instituições, ampliação dos mecanismos de mercado e luta contra a pobreza. Embora atualmente estejam envoltos por novos *slogans* politicamente corretos, como o combate à desigualdade de gênero e de caráter étnico, a sustentabilidade e o estímulo ao engajamento da sociedade civil nos programas de desenvolvimento. Ocorre que a essência do problema, a dinâmica desigual do sistema econômico vigente, não é jamais questionada, oblitera-se completamente o fato de que é justamente a lógica capitalista a responsável pela manutenção da pobreza e da desigualdade.

Desse modo, a retórica do desenvolvimento funciona apenas como um recurso discursivo que legitima a imposição de mecanismos de manutenção da estrutura de poder de um sistema econômico assimétrico. Uma vez que as medidas concretamente adotadas (liberação de empréstimos mediante implementação interna do receituário neoliberal) apenas aumentam a dívida externa de países que empregam mal – ou, pior, apenas para o cobrimento de suas balanças de pagamentos – os recursos que obtêm, mantendo-se, assim, em uma situação de sujeição e dependência (MONTENEGRO GÓMEZ, 2007a, 2007b, 2008).

O desenvolvimento é uma luz ilusória no fim do túnel, pois guia os habitantes dos países subdesenvolvidos por uma caminhada em que a cada passo que dão habilitam as condições para que o túnel se torne mais longo e a luz mais distante. Para Sachs (2010a, 2010b, 2010c), trata-se de um instrumento perverso que funciona habilmente como sucessor do ideal da independência. Finda a dominação colonial e imperialista (oficialmente), qualquer custo social ou constrangimento político seria agora válido, pois havia em jogo uma aspiração maior, uma recompensa redentora. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento talha as relações Norte-Sul sob certo corte, não apenas escudando a dominação e a manutenção de práticas espoliativas sob uma aura de legitimidade. Mas também assegurando ao Norte e aos organismos financeiros internacionais a conveniente chancela da generosidade. Afinal, apenas agentes benevolentes permanecem concedendo empréstimos a países reincidentes no descumprimento das metas acordadas.

Sob os termos da orientação teórica adotada no trabalho, seria possível dizer que as formações discursivas hegemônicas de desenvolvimento constroem promessas tão críveis que são capazes de turvar a inviabilidade estrutural de sua universalização. E perde-se de vista a impossibilidade material de generalizar um desenvolvimento nos moldes daquele partilhado pelo eixo Estados Unidos-Europa-Japão, conforme já apontado por autores que dedicaram a vida à defesa do desenvolvimento, caso de Furtado (2000). É a legitimidade fabricada dessa formação discursiva com tom de doutrinação cultural que nega ao Sul global a possibilidade do que Massey (2008) chama de outras trajetórias, aprofundando a crítica do pós-desenvolvimento em seu segundo flanco, o questionamento axiológico da validade e da necessidade do desenvolvimento.

Mais do que um conjunto de promessas e proposições incapazes de levar ao alcance das primeiras, por seu caráter perpetrador da desigualdade, o desenvolvimento é a consolidação do projeto de ocidentalização inscrito na racionalidade moderna. Carrega consigo um intento de homogeneização que degrada a multiplicidade cultural ou dela se apropria corrosivamente (SHIVA, 2003, 2010). Esse processo se desencadeia sob uma lógica comparativa binária muito elementar e, por isso mesmo, facilmente disseminada e internalizada. Como explica Said (1990), a superioridade do Ocidente se constrói como consequência natural da inferioridade do Oriente e dos países subdesenvolvidos (o próprio termo é bastante funcional). Assim, a racionalidade soberana e benevolente que é a marca do

Ocidente é também a reafirmação da inferioridade irracional dos demais países e de sua incapacidade inata de pensar o seu destino. Daí a necessidade do beneplácito da ajuda externa a quem ainda não está pronto para caminhar com os próprios pés.

É nesse ponto que a crítica do pós-desenvolvimento transpõe sua contraposição ao conteúdo discursivo e às falácias propositivas do desenvolvimento e passa a olhar para os problemas axiológicos da própria ideia de desenvolvimento. Trata-se de dizer, como faz Esteve (2009, 2010), que a distinção entre Norte e Sul, com base no apontamento da superioridade racional do primeiro e da inferioridade do segundo, não é falsa apenas em termos culturais, mas também materiais.

Em outras palavras, o subdesenvolvimento não existe, é uma condição que em 20 de janeiro de 1949 foi imposta à maior parte do mundo como estereótipo e como sina. Um arquétipo indecoroso que, revestido da autoridade civilizatória de quem o proferiu e endossou, adquiriu *status* de verdade incontestável. O Sul não era subdesenvolvido antes de Truman e não apenas porque a terminologia e o seu conteúdo impositivo e pejorativo não eram globalmente veiculados. Mas porque o subdesenvolvimento, como condição material da existência dos povos do Sul, foi produzido por processos como a Revolução Verde, o imperativo da industrialização e a degradação ambiental e social decorrente das diferentes “receitas” prescritas a esses países.

Antes disso, o Sul global não era subdesenvolvido, era apenas um conjunto de sociedades caracterizadas pela presença de formas de vida diversificadas e únicas, não passíveis de comparações com o Norte. O discurso oficial do desenvolvimento negou a tais países a concretização dos potenciais contidos nesses formatos de existência singulares e lhes impôs um tortuoso caminho de conversão. As privações materiais de que padeciam as populações do Sul global antes da “descoberta” do subdesenvolvimento poderiam ser entendidas como marcas de sociedades ancestrais, nas quais a frugalidade pautava o atendimento de suas necessidades de subsistência, inexistindo a obsessão pelo consumo que define o ideal de vida das classes médias dos países desenvolvidos. A própria ideia de escassez que subjaz às políticas de combate à pobreza dos organismos internacionais não passa de consequência natural de um padrão urbano produtivista e consumista. Padrão que degrada e segrega os povos do Sul global, lhes negando sua frugalidade ancestral e os condenando à exclusão social em cidades inchadas e estruturalmente inviáveis (ESCOBAR, 2010; SACHS, 1990).

O desejo de desenvolvimento que permeia a existência desses povos explorados, portanto, é uma farsa (DE VRIES, 2007). Foi culturalmente incutido nessas populações através da associação de seu passado a uma existência de penúria material e privações indignas e da idealização de alguma forma de *american way of life*. Para o pós-desenvolvimento, o subdesenvolvimento é o produto da busca pelo desenvolvimento, o maior problema do Sul global é a compreensão que esses povos construíram de si mesmos. Por isso, o pós-desenvolvimento indica a necessidade de completo abandono da ideia de desenvolvimento e de incorporação de certos entendimentos no plano dos imaginários coletivos e também das ações práticas:

A nivel de los imaginarios, el posdesarrollo apunta a la creación de un espacio/tiempo colectivo donde el 'desarrollo' cese de ser el principio central que organiza la vida económica y social. Esto implica los siguientes elementos: cuestionar la preeminencia del concepto de crecimiento económico y desarrollo y su historicidade (visión dominante de la modernidad); desarticular paulatinamente en la práctica el modelo de desarrollo basado en la premisa de la modernización, la explotación de la naturaleza como ser no vivo, la exportación, y la acción individual. Por el lado afirmativo, implica a) reconocer la multiplicidad de definiciones e intereses alrededor de las formas de sustento, las relaciones sociales, y las prácticas económicas y ecológicas; b) el diseño de políticas desde cosmovisiones relacionales, en vez de la cosmovisión dualista dominante; c) establecer diálogos interculturales alrededor de las condiciones que podrían devenir en un pluriverso de configuraciones socio-naturales (multiplicidad de visiones, tales como liberales y comunales, capitalistas y no capitalistas, etc.); d) propender por formas de integración regional autónomas en base a criterios ecológicos y de desarrollo autocentrado (no dictado por los requerimientos de la acumulación mundial de capital), a niveles subnacionales, nacionales, regionales, y globales (ESCOBAR, 2009, p. 445).

De modo geral, o âmbito propositivo das discussões do pós-desenvolvimento orbita sobre a valorização das formas de vida das sociedades tradicionais. Nesse sentido, são enfatizados os aspectos colaborativos das coletividades tribais e a importância da recuperação contemporânea dos valores e conhecimentos que permeiam a constituição de tais sociedades. Defende-se veementemente a recuperação de valores culturais ancestrais e o abandono da racionalidade e do sistema de conhecimento difundido pela modernidade. Em especial, recusa-se em absoluto o termo desenvolvimento e qualquer iniciativa que se proponha a transformar a realidade do Sul global com base em um modelo final pré-concebido. Ao mesmo tempo, acena-se para a importância do rompimento com a lógica macroeconômica global, a partir do abandono coletivo do sistema de valores

que a sustenta e legitima, a modernidade. Apesar de reconhecer amplamente muitos dos pontos colocados por essa corrente, o presente trabalho claramente não se alinha a ela. Apresentar algumas contraposições às suas perspectivas pode ajudar a elucidar o porquê desse não alinhamento.

5.1.1 Inconsistências entre a crítica do pós-desenvolvimento e seu incipiente núcleo propositivo

Objetivamente, os autores pós-desenvolvimentistas – dentre os quais, deve-se admitir, Escobar (2007) é o mais arrazoado em suas proposições práticas (RADOMSKY, 2011; SEVILLA GUZMÁN; WOODGATE, 2013) – recorrem a propostas vagas, que ora apontam para a necessidade de constituição de uma sociedade fundada sobre bases mais materialmente despojadas, ora evocam o protagonismo dos movimentos sociais na nova era que se descortina. Uma oratória que frequentemente resvala na romantização³⁴ desses movimentos. O fato é que, a despeito da pobreza propositiva³⁵ do pós-desenvolvimento, os anos recentes têm presenciado o surgimento de uma profusão de propostas alternativas de desenvolvimento, as quais buscam contrapor-se ao histórico dos projetos e processos já associados a esse termo³⁶.

No entanto, para alguns autores, essas alternativas não passam de retoques de uma sofisticada maquiagem sobre a essência do *mainstream*. Com isso, certos processos, como a construção de consensos negociados em torno da definição de prioridades locais, são tratados como uma esterilização de conflitos para a planificação capitalista (MONTENEGRO GÓMEZ, 2007b). Uma linha de argumentação que tende a questionar mais o princípio democrático do que os vícios e assimetrias que limitam a sua aplicação. Essas assimetrias são lembradas, entretanto, quando se trata de questionar a possibilidade de diálogo entre atores com diferentes margens de ação e influência, devido à posição que ocupam em

³⁴ Cabe menção à existência de posturas críticas em visões relativamente alinhadas ao pós-desenvolvimento, caso de Hobart (1993), que rejeita enfaticamente a idealização dos movimentos sociais e o já debatido atavismo opressivo contido em olhares idílicos sobre o passado.

³⁵ O próprio Orlando Fals Borda, ao assinar a introdução do livro de Escobar (2007), o reconhece.

³⁶ O capítulo seguinte trata particularmente de três dessas propostas, selecionadas em razão de sua consonância com o direcionamento propositivo do trabalho.

diferentes geometrias de poder (MONTENEGRO GÓMEZ, 2008), já que se ignora ou negligencia a ênfase na equidade das propostas alternativas de desenvolvimento.

Todavia, durante a realização do trabalho de campo foi possível identificar outras perspectivas, como coloca o representante da EMBRAPA entrevistado:

[...] tu me perguntas sobre desenvolvimento, desenvolvimento também como um processo democrático, de diálogo [...]. Tem algumas ações que... eu vou te contar, até dentro da Associação Rural dos grandes [produtores], aqui estão dando espaço para a agricultura familiar. Sim, estão dando espaço para a agricultura familiar, tem feira, tem bancas lá para a agricultura familiar nas feiras. Eu tenho assistido assentados da reforma agrária aqui na região da fronteira, eu cheguei na casa de um assentado em Herval, o cara com um baía trator no pátio. Eu digo: e esse trator? O cara: não, isso é do fazendeiro. – Mas como? – Não, nós aqui trabalhamos numa boa, eu lavro todas as terras dele, ele me empresta o trator e eu lavro todas as minhas, o trator fica mais aqui do que na propriedade dele. Eu vou para a cidade, eu trago as coisas para ele, trago para mim. Aqui está assim, eu faço todo o trabalho para ele e faço todo o trabalho para mim e ele ainda me paga um percentual, a nossa relação aqui não pode ser melhor. Entendeste? Eu fiquei até... eu não vejo por que não pode ser assim... (entrevista, analista da EMBRAPA, maio 2019).

Não se pretende com isso idealizar as possibilidades de parcerias equânimes entre grupos situados em extremos opostos em geometrias de poder contrastantes, contradizendo, assim, a discussão realizada no capítulo dois e sustentada ao longo do capítulo quatro. Tampouco se tenciona questionar a legitimidade das lutas históricas de movimentos sociais por direitos que, com a convivência da agricultura patronal, foram sistematicamente negados à agricultura familiar. Menos ainda, sugere-se pôr em xeque o fato de que grande parte das relações de convivência harmônica entre pequenos e grandes produtores rurais envolve lógicas de exploração, sutilmente encobertas pelo signo da generosidade patronal. Todos esses pontos são verdadeiros, mas nenhum deles permite a afirmação taxativa da impossibilidade de relações dialógicas e cooperativas entre grupos diferentemente posicionados no espectro de poder. Mais que isso, nenhum dos reconhecimentos acima respalda uma atitude de fechamento prévio à multiplicidade de possibilidades abertas pela dinâmica da interação social. Ou não haveria razão para propor-se uma política de especificidade (MASSEY, 2004a, 2008), nem qualquer proposição de ação social.

A crítica pós-desenvolvimentista, contudo, é ainda mais ampla e estende sua contestação das abordagens clássicas do desenvolvimento às vertentes alternativas de aplicação do vocábulo. Uma desconsideração e mal-ajambrada homogeneização

das significativas mudanças propositivas que ocorreram na ideia ao longo dos anos. Uma vez que, como coloca Pieterse (1998), embora seja possível afirmar a transformação do desenvolvimento alternativo em *mainstream*, é impossível negar a divergência entre o conteúdo das proposições atuais de desenvolvimento e o teor das ideias originais de Truman.

Claro, há também a sempre possível evocação de que o desenvolvimento só apresenta pequenas retificações, desviando-se do âmago do problema: o caráter excludente, segregatório e produtor de desigualdade do sistema econômico capitalista (MONTENEGRO GÓMEZ, 2007a). Assim, em face das limitações de origem impostas pela dinâmica macroeconômica, constrói-se uma crítica pela crítica, que ataca a retórica do desenvolvimento (ESCOBAR, 2007), mas que não consegue ultrapassar o plano do discurso. Nenhuma alternativa ao mundo da mercadoria é levantada, o pós-desenvolvimento faz de um ceticismo absoluto e essencialmente lacônico em termos propositivos o seu escudo (MORAES, 2006; POLLARD; HENRY; BRYSON; DANIELS, 2000).

Desenvolvimento, é preciso lembrar, é apenas um verbete, uma palavra, uma unidade linguística, seu conteúdo ou núcleo de significado para as propostas alternativas que o empregam é o de mudança para melhor (PEET, 2007; SACHS, 2008; SOUZA, 2013). Uma definição que pode parecer imprecisa e realmente o é, porque o que se pretende não é

[...] definir um conteúdo específico para o ‘desenvolvimento’, como sói acontecer, [...] [mas sim] propor, discutir e testar princípios e critérios tão abertos (mas também tão coerentes) quanto possível, de maneira que a definição do conteúdo da ‘mudança para melhor’ seja deliberadamente reservada como *um direito e uma tarefa dos próprios agentes sociais* (sujeitos, protagonistas), e não um privilégio do analista (SOUZA, 2013, p. 262-263, grifo do autor).

Há de se admitir diversos pontos nos argumentos pós-desenvolvimentistas. De fato, o histórico do desenvolvimento justifica a acusação de que seus projetos apenas forneciam um envoltório discursivo para estratégias impositivas de direcionamento dos fluxos de capital para os países já ricos. Também é legítimo que se questione um desenvolvimento autointitulado como via única (a da ocidentalização), negligenciando a possibilidade de existência de outros caminhos. Porém é necessária ponderação ao avançar além daqui. Primeiro, porque essa não é a proposta de muitas concepções alternativas de desenvolvimento, algumas delas

apresentadas na seção seguinte. Segundo, porque há o risco de incorrer no erro em que o pós-desenvolvimento explicitamente resvala: amalgamar diversidade e desigualdade em uma miscelânea, tornando difícil a distinção entre o que exatamente quer-se preservar.

Trata-se de um ímpeto pós-moderno muito bem incorporado pelo pós-desenvolvimento, uma condescendência passiva ante a desigualdade (nomeada diversidade) que a lúcida autocrítica de Bauman (1999) denuncia:

As notícias da pobreza e do sofrimento humanos surgem hoje como relatos mais coloridos em meio às muitas imagens sobre as várias formas de vida que as pessoas escolheram ou estão fadadas a levar (pela história, a religião, a cultura). Para uma mentalidade ensinada a tratar a sociedade como um projeto inacabado que cabia aos administradores completar, a pobreza era uma abominação; sua expectativa de vida dependia exclusivamente da determinação administrativa. Para a mentalidade que repele as visões globais, desconfiada de todos os projetos de engenharia social, essa pobreza não passa de um elemento na infinita variedade da existência. Mais uma vez, como nos tempos pré-modernos, convictos da sabedoria inescrutável e atemporal da ordem divina, podemos conviver com visões diárias de fome, falta de teto, vidas sem futuro e dignidade e, ao mesmo tempo, viver felizes, gozar o dia e dormir tranquilamente à noite (BAUMAN, 1999, p. 272).

Nesse processo, perde-se o que Peet e Hartwick (2009) chamam de senso de urgência e se torna fácil esquecer que milhões de pessoas vivem hoje na pobreza extrema. Em uma relativização desmesurada – e quase irracional – de qualquer formulação teórica postulada³⁷ (MARKUSEN, 1999; PACIONE, 1999; SOKAL; BRICMONT, 2010), a própria ideia de pobreza – não seriam formas menos materialistas de existência? (RAHNEMA, 2010) – é posta em xeque e se passa a questionar o sentido do termo “melhor” na ideia de mudança para melhor. A afirmação de Peet e Hartwick (2009) sobre a ansiedade em integrar-se em projetos de desenvolvimento de milhões de pessoas, que vivem hoje em condições sub-humanas de existência, é tratada como uma vontade condicionada pela sedução de uma narrativa. As pessoas foram doutrinadas a querer o desenvolvimento. Ante um questionamento dessa natureza, que lança dúvidas sobre a autenticidade do desejo

³⁷ Novamente, é devida a ressalva à posição de Hobart (1993) no que concerne à inclinação pós-moderna de questionar a existência de qualquer validade na produção científica de conhecimento: “Embora possa não haver uma posição neutra privilegiada para capturar uma verdade atemporal, não se segue que todas as representações sejam iguais ou que nada que valha a pena possa ser dito” (HOBART, 1993, p. 12, tradução nossa). “While there may be no neutral privileged position from which to capture a timeless truth, it does not follow that all representations are equal, or that nothing worthwhile can be said at all.”

de abandonar a inópia, a penúria e o pauperismo, a colocação de Massey (2006) – uma crítica severa do desenvolvimento unidirecional e antidemocrático – parece ser a melhor resposta: em qualquer cultura ou sociedade “agua limpia sin duda es mejor que agua sucia” (MASSEY, 2006, p. 12).

Sim, existem formações discursivas hegemônicas de desenvolvimento, mas o problema não são esses discursos em si mesmos, também não é o conhecimento ocidental ou as tecnologias que estes produziram, o problema são as assimétricas relações de poder que se valem desses instrumentos (FRASER, 2000).

As análises pós-estruturalistas geralmente esquecem, na prática, a agência por trás do discurso, ou generalizam demais a agência como ‘modernidade’ ou ‘poder’ [...]. Há uma ênfase excessiva na representação e no enquadramento dos imaginários em detrimento da praticidade e da ação (PEET; HARTWICK, 2009, p. 233, tradução nossa³⁸).

Em consonância com a compreensão desses autores, entende-se que o desenvolvimento já foi e ainda é utilizado por projetos que se desvirtuam da proposta equânime de uma vida melhor para todos. Todavia, isso não significa que a busca por transformações positivas deva ser abandonada em favor de uma indulgência contemplativa da diversidade/desigualdade. A ideia de desenvolvimento tem ainda um imenso potencial não realizado e passível de apropriação por parte daqueles que dela mais precisam.

Dessa apreensão se depreendem dois entendimentos. O primeiro é o de que os autores alinhados ao pós-desenvolvimento apresentam reflexões importantes e necessárias. Tais reflexões emanam do flanco da corrente centrado na indicação dos sucessivos fracassos propositivos do desenvolvimento e das inconsistências e insuficiências presentes em propostas de desenvolvimento alternativo³⁹. Essas críticas denunciam os artifícios empregados por formações discursivas hegemônicas nos processos de cooptação do potencial social de muitas proposições recentes.

³⁸ “Poststructural analyses often forget, in practice, the agency behind discourse, or overgeneralize agency as ‘modernity’ or ‘power’ [...]. There is an overemphasis on representation and the enframing of imaginaries at the expense of practicality and action.”

³⁹ É pertinente sopesar essa afirmação, destacando certo pendor do pós-desenvolvimento a ignorar formalmente muitas das reformulações já presentes nas propostas alternativas de desenvolvimento. Exemplo disso pode ser encontrado pela retomada, na seção anterior, dos postulados imaginários e práticos preconizados pelo pós-desenvolvimento na compreensão de Escobar (2009), que se tratam, de modo geral, de apontamentos reconhecidos e endossados por grande parte das concepções alternativas de desenvolvimento atualmente.

Além disso, o pós-desenvolvimento visibiliza a presença de tendências etnocêntricas em certas construções retóricas e estimula um repensar sobre o caráter artificial de muitos dos pilares da sociedade contemporânea. Por isso, Peet e Watts (1996) e Souza (1996) propõem a incorporação de parte das críticas do pós-desenvolvimento nas formulações alternativas de desenvolvimento, como um mecanismo de alerta em face da possibilidade de incorrer em erros passados e da necessidade de constante aprimoramento de todas as propostas concebidas.

Em linguagem mais objetiva, é preciso pensar o pós-desenvolvimento como um elemento para a construção de um campo propositivo, que olhe para frente e não beatifique um passado que não contém nada além da projeção das expectativas frustradas do presente. *“Aí vem a outra parte, por onde a gente melhora a situação? [...] porque a gente não vai ficar sempre catando o passado: ah, a minha ideia é como era no passado; ah, no meu tempo.... Porque o negócio tem que evoluir, tem que evoluir”* (entrevista, agricultor NPP4, maio 2019). E aqui trata-se daquela outra possibilidade de evolução – de fato, a acepção original da palavra – levantada no capítulo anterior, não uma imposição do tempo à vida, mas um conjunto coordenado de ações e eventos que mobilizem a realidade em uma direção desejável para aqueles que a constituem. Memória e tradições culturais e produtivas não podem ser esquecidas, de modo inverso, devem ser aproveitadas com vistas ao enfrentamento das condições presentes. Como se discutirá, heranças do passado podem ser trunfos e diferenciais, não amarras que impedem de ver o futuro que se abre além da idealização do passado.

Já o segundo entendimento depreendido diz respeito à vertente de críticas do pós-desenvolvimento concentrada em professar o completo abandono da ideia de desenvolvimento. Compreende-se, conjuntamente com Pacione (1999) e Souza (1996), que não se pode renegar definitivamente uma ideia em razão das cooptações não equânimes dela já realizadas. O desenvolvimento não é intrinsecamente perverso, como postula um tanto quanto catastroficamente Rist (2008). De modo inverso, é apenas uma palavra que exprime um ideal democrático e humano: tornar a realidade menos socialmente perversa. A impossibilidade factual de fazer isso em bloco e sistemicamente não consiste em argumento válido para embargar a formulação de alternativas. Não há medida mais eficiente de manutenção do *status quo* do que a inércia e, como pontua Pieterse (1998), poucas

abordagens combinam tanto com a retórica neoliberal quanto aquela que preconiza que nada pode ser feito.

De fato, reconhece Markusen (1999), é difícil pensar um projeto intelectual e operacional de sociedade em um mundo amplamente dominado por elites financeiras e industriais com margens de ação que, apesar de localmente radicadas, extrapolam em muito as possibilidades de reação de alguns lugares. Entretanto, se forças maiores que os lugares se constituem a partir dele, então existem brechas, lacunas, fendas por onde se podem construir possibilidades factíveis de mudança. Não existe certeza acerca dos resultados, das consequências que a mobilização de ações nesse sentido pode gerar. Todavia existe, como lembra este entrevistado, a certeza de para onde a inação ou apatia pode levar: *“eu nunca perdi a esperança, sempre lutei, porque quando morre a esperança da luta, de conseguir dias melhores, aí apaga tudo”* (entrevista, agricultor NPP 3, maio 2019). “O que se pode esperar não é mais o melhor dos mundos, mas um mundo melhor” (MORIN, 2013, p. 381).

Com o intuito de garantir a consideração de diferentes óticas de interpretação do desenvolvimento, reservou-se espaço para o ângulo de enfoque do pós-desenvolvimento, de forma a pontuar seus principais argumentos. E, dialogicamente, foram colocadas as motivações para a discordância de alguns dos encaminhamentos conceituais e propositivos dessa corrente. Fazendo isso, sustentou-se a essência do raciocínio proposto: os entendimentos imperantes sobre o desenvolvimento são produzidos por formações discursivas hegemônicas, que se valem da articulação local-global para garantir sua disseminação e credibilidade. A dinâmica de encadeamento local-global encarada sob o olhar da complexidade, no entanto, lança as bases para a construção de alternativas que abrem os lugares a possibilidades reformadoras de um desenvolvimento mais equânime e inclusivo. Este não propõe grandes rupturas, mas pequenos avanços, que pavimentam um caminho viável para sociedades menos assimétricas.

5.2 Formações discursivas alternativas de desenvolvimento: algumas adjetivações

Existem diversas propostas alinhadas ao que se convencionou chamar de desenvolvimento alternativo. Esta seção limita-se a abordar sinteticamente três delas, representadas pelos entendimentos particulares sobre o tema de Ignacy

Sachs, Amartya Sen e Marcelo Lopes de Souza. Tais perspectivas são, certamente, passíveis de críticas, já foram apropriadas pelo *mainstream* (as ideias de Sachs e, em alguma medida, as de Souza) ou mesmo floresceram em seu seio (os estudos de Sen). Não se pretende negar esses fatos, apenas não fazer deles elementos suficientes para o desprezo automático das ideias e do conteúdo presente em tais proposições, pois se entende que existe ampla margem para o seu aproveitamento democrático sob a compreensão de que o desenvolvimento comporta projetos e processos múltiplos.

É prudente realçar que não existe convergência geral entre as compreensões de desenvolvimento dos três autores. O que existem são liames teórico-propositivos, que permitem estabelecer vinculações produtivas entre determinados aspectos das visões de desenvolvimento de Sachs, Sen e Souza, de modo a amparar a perspectiva de desenvolvimento defendida no trabalho. A existência de posições contrastantes entre os autores não anula a viabilidade de determinadas associações, nem impossibilita o estabelecimento de diálogos por entre as divergências, conforme preconiza a perspectiva complexa que guia a pesquisa. A interlocução realizada entre os três autores implica, portanto, em um dos elementos de uma conceituação de desenvolvimento que mantém um eixo medular, ao mesmo tempo em que se mostra permeável à incorporação de novos aportes coerentes com sua orientação.

Vincular Sachs, Sen e Souza em uma discussão reflexiva e propositiva que explora as concepções de desenvolvimento dos grupos pesquisados se justifica, dessa forma, ao ratificar a linha argumentativa defendida. Por outro lado, a articulação entre os autores demonstra a importância de uma reflexão sobre como se constroem as visões em torno do desenvolvimento por parte de segmentos que cotidianamente vivem a dinâmica dos espaços rurais. Pensar a constituição da ideia de desenvolvimento e a construção de seu ideário é tão importante quanto atentar para sua dimensão operacional. Somente após a identificação da perspectiva de desenvolvimento dos grupos pesquisados é possível pensar em projetos de desenvolvimento que delineiem um horizonte de emancipação das comunidades locais e que promovam processos de valorização e reconhecimento do trabalho e da importância das populações rurais (SAQUET, 2018, 2019a).

Com base em tal entendimento, as seções que seguem esboçam apenas uma apresentação geral de cada uma das três linhas de pensamento mencionadas.

Desse modo, realiza-se uma apresentação panorâmica, de modo a melhor situar o emprego de algumas das ideias dos autores no capítulo seguinte.

5.2.1 O desenvolvimento includente de Ignacy Sachs

Ignacy Sachs é um dos idealizadores teóricos da ideia de desenvolvimento sustentável, um resultado de suas formulações originais sobre o ecodesenvolvimento, conceito popularizado mundialmente pelo autor. O ecodesenvolvimento, de acordo com Cardoso (1980) e Stavenhagen (1985), ancora-se nas noções de autoconfiança e autonomia, defendendo estratégias de desenvolvimento internamente sustentáveis. Ou seja, trata-se do aproveitamento das potencialidades ambientais, técnicas e humanas disponíveis desde a escala local à nacional, em um processo de ampla participação social e sob o controle democrático da população. Portanto, o ecodesenvolvimento se apresenta como uma proposta de enfrentamento das problemáticas sociais e econômicas do Sul global, por meio de projetos que respeitem as dinâmicas ambientais e as lógicas culturais que marcam a realidade desses países.

Mais recentemente, Sachs (2008) passou a propor a ideia de desenvolvimento includente, um adjetivo incapaz de encerrar toda a construção conceitual inerente ao desenvolvimento – o que, para ele, nenhum predicado jamais poderá fazer (SACHS, 2009). No entanto, o termo includente é muito preciso na indicação do que o autor toma como principal característica da ideia: sua oposição aos padrões de crescimento excludentes e concentradores de renda, pautados sobre a eficiência de mercado e o incentivo ao consumo. Por isso, o desenvolvimento includente difere do crescimento econômico, um requisito, concomitantemente, necessário e insuficiente, pois o objetivo do desenvolvimento includente contém um teor social e ético ponderado ecologicamente. Elevação, ainda que notavelmente expressiva, da renda *per capita* não implica em desenvolvimento se não for acompanhada de redução da pobreza, minoração da desigualdade e contração nos níveis de desemprego (SACHS, 2001).

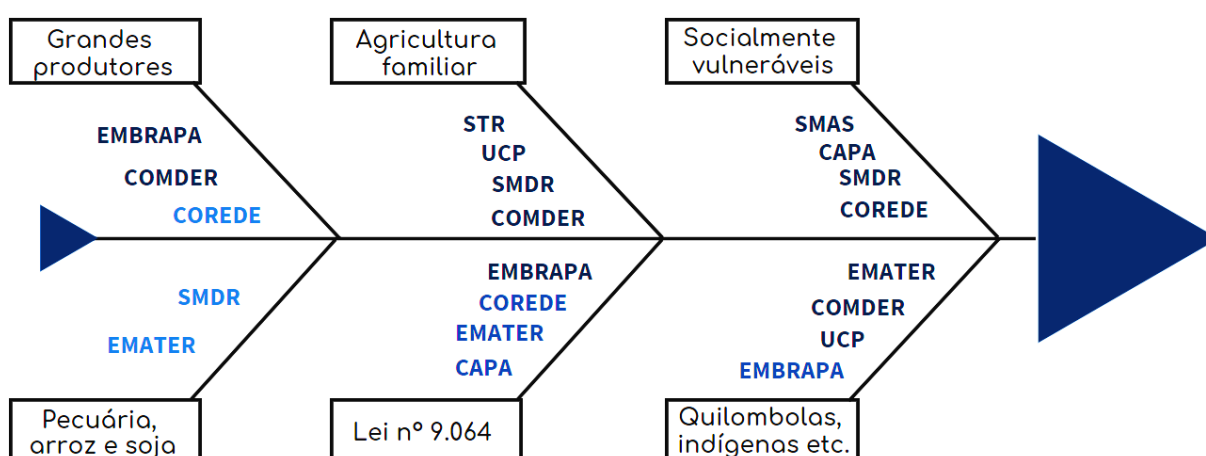
E é justamente para o alcance desse tripé de finalidades essenciais que o autor introduz um elemento fundamental para as discussões posteriormente desenvolvidas: a ideia de equidade. Para Sachs (2008), esta consiste em uma atenção estatal diferenciada para grupos que a estrutura social tornou alijados de

condições básicas de existência. Trata-se de combater a desigualdade através da promoção de um tratamento desigual por parte do Estado em relação à população, combatendo as assimetrias do sistema, a fim de que segmentos historicamente excluídos disponham de ações afirmativas que os suportem.

Sachs (2008) aborda essa proposta como uma discriminação positiva, na qual mecanismos estatais são mobilizados para que agricultores familiares e pequenos empreendedores possam contrabalançar a posição desigual da qual partem em relação aos grandes grupos comerciais ou às empresas de grande porte. Através da análise da categoria importância dos segmentos envolvidos no desenvolvimento rural, a figura 11 demonstra que esse tipo de compreensão também tem pautado a atuação dos grupos dos gestores e extensionistas no espaço rural de Pelotas.

Com base no índice direção (BARDIN, 2011), a figura 11 indica como cada entidade consultada dimensiona a incidência de sua atuação junto aos grupos “grandes produtores” (pecuaristas e produtores de arroz e soja), “agricultura familiar” (enquadrados na Lei nº 9.064) e “socialmente vulneráveis” (quilombolas, indígenas etc.). As designações dos segmentos, bem como a sua caracterização, apenas reproduzem a terminologia utilizada pelos gestores e extensionistas entrevistados.

Figura 11 – Importância de diferentes segmentos para o desenvolvimento rural no olhar de gestores e extensionistas



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

A diferença de tonalidade no azul utilizado para grafar as instituições corresponde à intensidade da atuação da entidade junto a determinado segmento. Tons mais claros indicam uma ação reduzida, enquanto uma tonalidade mais escura representa uma atuação mais marcante. A tendência geral entre os entrevistados foi aplicar a lógica de Sachs (2008), indicando o direcionamento prioritário da ação das instituições no sentido da seta da figura, isto é, para a agricultura familiar e, principalmente, para os segmentos mais socialmente vulneráveis. Uma dinâmica que aponta para o modelo de tratamento desigual dos desiguais como estratégia de promoção do desenvolvimento rural.

Apenas o representante da EMBRAPA destoa desse quadro geral. A instituição se posiciona de forma pronunciada no segmento dos grandes produtores rurais e da agricultura familiar, porém de forma mais tímida no que diz respeito ao segmento dos socialmente vulneráveis. Tal situação não reproduz uma desvalorização do último segmento no desenvolvimento rural, mas a compreensão do entrevistado de que não existem condições reais para que a empresa trabalhe com grupos que necessitam antes de atendimento social básico:

Aquele cara consolidado seria o cara que está em cima de um barquinho confortável, com um toldo, um leme, e ele vai para onde ele quer. Esse é aquele agricultor que produz, ele conhece um pouco de mercado, ele é um cara que visita a EMATER ou até a EMBRAPA, é um cara que trabalha com banco, um cara que, em última palavra, já se defende por suas próprias forças. E tem aquele cara que está na água, que não está no barco, que está nadando para não afundar, mas com o objetivo de entrar em um barco, de ter um barco, então ele luta, esse seria um agricultor intermediário. E tem aquele terceiro que está com o braço de fora, já imergiu. Eu [...] dei esse exemplo em uma sala de pesquisadores, com o chefe geral presente. Quando eu terminei de dar esse exemplo, um pesquisador levantou o dedo e disse: 'o senhor quer saber com quem nós trabalhamos? Com quem está no barco' [...]. Só que eu entendo, eu entendo que tem um segmento no meio rural... aquele que está com o braço de fora não é a EMATER nem a EMBRAPA que tem que atender, ele precisa de uma força-tarefa especial (entrevista, analista da EMBRAPA, maio 2019).

É importante salientar que essa percepção sobre a inviabilidade do trabalho da EMBRAPA com agricultores muito fragilizados não remete à compreensão de Navarro (2001, 2010) sobre a incapacidade do segmento familiar de prosperar na atividade agrícola. Para o entrevistado, o atendimento das demandas desse grupo deve integrar um processo autêntico de desenvolvimento rural. Entretanto, na situação conjuntural em que se encontra, o segmento apresenta demandas mais essenciais, que precisam ser preliminarmente sanadas para que o trabalho de corte

mais técnico a que se dedica a EMBRAPA possa apresentar resultados produtivos. Em uma análise em perspectiva, tal entendimento evoca o alerta de Sachs (2001) para que os aspectos sociais sejam sempre absolutamente prioritários, propiciando um contexto que favoreça a promoção de outras dimensões do desenvolvimento.

A tendência geral entre as entidades de seguir o direcionamento da seta da figura, ao avaliar sua maior ou menor presença junto a determinados segmentos, coincide, no caso da EMATER/RS, com os dados oficiais disponibilizados pela entidade para o ano de 2018 (Tabela 2). Embora a tabela ilustre um cenário em nível estadual e não municipal, é possível perceber a absoluta prevalência dos atendimentos à agricultura familiar em relação àqueles voltados à agricultura empresarial. A exceção consiste nos atendimentos ao segmento que os entrevistados referiram como socialmente vulneráveis, que aparece em número menos expressivo do que a agricultura familiar. O que pode ser explicado por fatores como a dificuldade de inserção da EMATER junto a famílias indígenas e a pequena expressividade numérica que esses grupos, de forma geral, apresentam em relação à agricultura familiar no estado.

Tabela 2 – Público atendido pela EMATER/RS no Rio Grande do Sul em 2018

Públicos atendidos em 2018	Famílias atendidas sem repetição	Atendimentos efetuados
Famílias da agricultura familiar	190.672	1.889.157
Famílias assentadas	6.889	88.994
Famílias indígenas	4.280	61.972
Famílias de pescadores artesanais	3.431	27.035
Famílias de pecuaristas familiares	7.262	72.105
Famílias quilombolas	2.679	45.078
Famílias de agricultura urbana	3.709	28.185
Famílias de agricultores empresariais	789	4.346
Outras famílias que trabalham com agricultura, mas têm outras profissões	12.801	71.713
Total	232.512	2.288.585

Fonte: Adaptado de EMATER/RS (2019).

A trama das relações interinstitucionais analisada no capítulo três também se faz sentir na configuração da figura 11. Instituições como a UCP e o CAPA não citam os grandes produtores agropecuários como um público prioritário no processo de desenvolvimento rural. A UCP porque presta um assessoramento técnico que

sociedades cooperativas capitalizadas e de grande porte não demandam, pois possuem setores internos ocupados especificamente dessas questões: *“eles [grandes cooperativas] têm uma equipe já... têm uma baita estrutura e tem equipe própria para tudo isso que a gente faz [risos]. Então não precisa”* (entrevista, coordenador da UCP, maio 2019).

O CAPA porque possui um direcionamento bastante específico quanto à delimitação do segmento que considera prioritário para o desenvolvimento rural: grupos que promovam práticas agrícolas alternativas e evitem o uso de insumos industrializados. Um perfil mais compatível com as comunidades indígenas e quilombolas, por exemplo. Embora a instituição possua uma longa trajetória na organização e mediação de atividades voltadas ao associativismo e ao cooperativismo na agricultura familiar, além do estímulo à conversão agroecológica por parte de produtores familiares de tabaco, um escopo de atuação que contempla a diversidade da produção familiar de alimentos na região.

Já o COMDER avalia todos os segmentos contemplados pela figura 11 como igualmente importantes para o desenvolvimento, destacando sua atenção igualitária a todos. Uma provável consequência da composição interna do conselho, que abarca representantes dos grandes produtores rurais, da agricultura familiar e também lideranças de comunidades quilombolas e indígenas. Ao passo que o STR enfatiza apenas sua ação junto ao grupo que considera prioritário, a agricultura familiar. Visto que, conforme discutido, o presidente do sindicato considera a agricultura familiar uma categoria profissional diversificada, que abrange diferentes orientações produtivas e se estabelece por diversas relações de trabalho. A segmentação da agricultura familiar, portanto, é tomada pelo sindicato como uma forma de desarticulação da categoria e deslegitimação de sua diversidade interna e de sua importância em termos produtivos e econômicos (caso do debatido peso econômico da produção familiar de tabaco, por exemplo).

Nós temos a agricultura familiar e, para nós, na agricultura familiar não interessa se são assentados rurais, se são sem-terra ou não. Apesar de que os sem-terra têm os seus domínios, seus segmentos, sua organização. Mas se é agricultura familiar é com a gente, cinquenta e cinco anos de atividade, sem fechar as portas nenhum dia, com toda a dificuldade que a gente enfrenta, o custo de produção subindo cada vez mais e outras coisas aí... (entrevista, presidente do STR, maio 2019).

Nesse sentido, considerar os focos de atuação das instituições consultadas ajuda a compreender que a classificação da importância de diferentes segmentos produtivos para o desenvolvimento rural é, também, uma consequência da maneira como cada instituição conceitua o desenvolvimento. Não se trata de pensar nas características do espaço rural de Pelotas e refletir sobre a possível contribuição de cada forma de organização produtiva, mas de estratificar os segmentos presentes no rural do município conforme as diferentes diretrizes institucionais das entidades pesquisadas. Em virtude disso, o tratamento desigual aos desiguais que, não obstante, pode ser depreendido da análise da figura 11, coloca-se como um filtro que se aplica de forma condicionada a princípios institucionais predeterminados.

A lógica de priorização das parcelas socialmente desfavorecidas da população defendida por Ignacy Sachs e identificada entre os grupos pesquisados – consideradas as particularidades pontuadas – pode ser complementada pelos estudos de Doreen Massey. Pode-se dizer, sinteticamente, que Sachs (2001, 2008, 2009) propõe a criação de esferas estatais de proteção social a grupos sociais determinados. Como se demonstrou, essa orientação já pauta a ação dos grupos pesquisados e, como haverá ocasião de explicitar, mecanismos oficiais com esse corte já operam no país. O que parece importante complementar nessa argumentação é apenas a necessidade de que tal discriminação positiva respeite a uma já aludida política de especificidade (MASSEY, 2008), na qual os grupos priorizados são definidos contextualmente, em função da posição ocupada pelos lugares em geometrias de poder. Havendo, dessa maneira, margem de ação local para que a equidade possa, de fato, atuar como norteadora do desenvolvimento, e não como um princípio generalista incapaz de adaptação espacial.

Olhando com uma lente propositiva para o caso brasileiro, Sachs (2009) entende que o país precisa concentrar investimentos no segmento mais tecnificado de sua indústria, propiciando uma modernização da base produtiva que favoreça a ampliação da inserção do Brasil no mercado internacional. O que poderia permitir uma balança comercial menos sujeitada ao “processo de produção agrícola em larga escala, baseado em insumos químicos e máquinas agrícolas [que] contribui para

manter a América Latina em uma posição de dependência tecnológica e financeira no mercado internacional” (SAQUET, 2018, p. 349, tradução nossa⁴⁰).

A proposta de Sachs, cabe reconhecer, não é nem de longe inovadora. Remonta aos postulados das teorias da modernização e da dependência, quando ambas estabelecem uma vinculação causal entre industrialização e desenvolvimento. De fato, investir nos segmentos mais tecnificados da indústria brasileira consiste em uma iniciativa com pouco potencial direto de incorporação produtiva das frações mais fragilizadas da sociedade. Ocorre que pensar o desenvolvimento brasileiro sob uma perspectiva factível implica reconhecer a necessidade de mobilização articulada de um instrumental amplo de ferramentas. O investimento na diversificação, modernização e competitividade da indústria nacional tem papel não desprezível sobre a empregabilidade, a posição ocupada pelo país no cenário internacional e a reversão do processo de reprimarização das exportações brasileiras (DELGADO, 2012). Por isso, pode propiciar a garantia de uma balança de pagamentos positiva de forma menos dependente do modelo agrícola descrito por Saquet (2018).

As teorias da dependência e da modernização erraram, como denuncia Arrighi (1997), ao acreditar que a industrialização poderia, sozinha e sob uma lógica ambientalmente predatória, responder pelo desenvolvimento; não erraram ao enxergar na industrialização um dos muitos instrumentos do desenvolvimento. Pensar o desenvolvimento é aprender com as proposições passadas, observando suas falhas e avanços, e não imaginando que as falhas descaracterizam os avanços. O próprio Sachs (2009) admite que o investimento na dinamização dos setores de ponta da indústria é uma linha de ação falha e ineficiente para a geração de empregos de massa e a inclusão social, elementos basilares de sua compreensão de desenvolvimento. Por essa razão, investir nos setores de ponta de indústria constitui apenas um dos itens da estratégia de desenvolvimento que o autor recomenda. Esta envolveria, principalmente, o fomento a uma

[...] rede de serviços sociais e sua universalização, já que é por meio desses serviços sociais que se age diretamente sobre o bem-estar da população, sobretudo das camadas mais pobres. Em vez de primeiro esperar

⁴⁰ “[...] large-scale agricultural production process based on chemical inputs and agricultural machinery [that] contributes to keeping Latin America in a position of technological and financial dependence in the international market”.

enriquecer para depois reproduzir o Estado-providência tal como o conhecemos, é preciso, ao contrário, aproveitar a situação de baixo nível dos salários médios para desenvolver os serviços sociais, em especial os que são fortemente intensivos em pessoal (SACHS, 2009, p. 348).

É nesse ponto que a visão de desenvolvimento de Ignacy Sachs encontra a de Amartya Sen e também a perspectiva de enfoque do desenvolvimento defendida na tese, quando se atenta para o aproveitamento de brechas colocadas pela própria lógica do sistema econômico. O baixo nível dos salários nos países periféricos, como já debatido com base em Furtado (1964), é um dos fatores que contribui para a drenagem dessas economias por parte dos países centrais. Entretanto, pode ser também um fator socialmente apropriado para a generalização de serviços básicos e a inclusão social, aproveitando os baixos custos envolvidos na contratação dos trabalhadores necessários. A lógica de desenvolvimento capitalista não é hermética, existem vias por onde promover a mudança.

5.2.2 O desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen e o desenvolvimento sócio-espacial de Marcelo Lopes de Souza

As ideias de Sen (2000) preconizam um desenvolvimento que extrapole o crescimento econômico e o avanço tecnológico, vistos como meros meios para o desenvolvimento. Este teria seu cerne na dotação de oportunidades para que os indivíduos exerçam uma condição de agentes, e não de pacientes, isto é, mais do que receptáculos do assistencialismo estatal. Em trabalho mais recente, Sen adotou uma postura mais moderada (SEN; KLIKSBURG, 2010), indicando que políticas compensatórias podem assumir maior destaque na promoção do desenvolvimento. Uma vez que uma abordagem combativa e efetiva em aplacar mazelas sociais em um panorama temporal imediato não pode abdicar de programas de transferência de renda. Ainda que o mercado e os investimentos estatais em questões sociais de base (educação, saúde, geração de emprego) permaneçam sendo recomendados como protagonistas.

Sen (2000) entende que as liberdades individuais precisam ser tomadas como compromissos sociais, já que a ampliação da liberdade é entendida como o objetivo final do desenvolvimento, mas também como o seu instrumento de alcance. A ideia contida nessa formulação é a de que a ausência de liberdade restringe as

possibilidades e o espectro de opções viáveis para pessoas alcançarem a plenitude de sua condição de agente. Por isso, eliminar os obstáculos ao exercício dessa condição é um processo constitutivo do desenvolvimento. Para o autor, as razões para tal vinculação explicam-se por uma razão avaliatória (a aferição da ocorrência de progresso precisa partir da verificação da existência ou não de liberdade) e uma razão relacionada à eficácia (o desenvolvimento é dependente da existência de um ambiente em que as pessoas desfrutem amplamente de sua condição de agente).

Esta última razão situa-se na esteira da discussão de Furtado (1992a, 1999, 2002) sobre o papel fundamental que a criatividade pode desempenhar em um projeto endógeno de desenvolvimento. Para Sen (2000), a concretização do potencial humano das pessoas é nitidamente condicionada pela existência de oportunidades econômicas e de liberdade política, bem como pela presença de uma base habilitadora (serviços de saúde e educação de qualidade e incentivo público à inovação). Ao mesmo tempo, a existência de um aparato institucional capaz de propiciar tais oportunidades também sofre influência da margem de liberdade da população, essencial para a participação popular no processo de tomada de decisões, o qual leva a avanços na promoção dessas oportunidades.

Para conduzir um desenvolvimento ancorado na ideia de liberdade é preciso, então, combater seus entraves, basicamente, a tirania e a repressão estatal, os constrangimentos socioeconômicos e a precariedade nos serviços públicos (MUSSET, 2009). O primeiro obstáculo é suplantado por processos de democratização. Quanto aos dois últimos, Sen e Kliksberg (2010) concordam com a postulação de Sachs (2009) sobre a possibilidade de aproveitamento dos baixos níveis médios dos salários para trabalhos intensivos em mão de obra – ou, como assinalado, o aproveitamento dos sutis interstícios na lógica de mercado pela especificidade dos lugares. Valendo-se desse mecanismo, os autores preconizam um desenvolvido induzido por assistência, o qual seria:

[...] bem exemplificado por lugares como Sri Lanka, a China pré-reforma, Costa Rica ou, o estado indiano de Kerala, que tiveram reduções muito rápidas nas taxas de mortalidade sem muito crescimento econômico. Esse é um processo que não espera por crescimentos dramáticos dos níveis *per capita* de renda real, e funciona através da prioridade dada ao fornecimento de serviços sociais (particularmente o atendimento de saúde e a educação básica), que reduzem a mortalidade e aumentam a qualidade de vida [...]. Mas como pode o processo 'induzido por assistência' funcionar em países pobres, se recursos são, com certeza, necessários para expandir os serviços públicos, inclusive, o atendimento de saúde e educação? De onde

vai vir o dinheiro? Na verdade, este processo é viável apesar da pobreza dos países de baixa renda exatamente porque os serviços sociais mais relevantes (como atendimento de saúde e educação) usam mão de obra intensivamente e, portanto, são relativamente baratos nas economias pobres e de baixos salários. Uma economia pobre pode ter menos dinheiro para gastar em atendimento de saúde e educação, mas ela também precisa de menos dinheiro para fornecer os mesmos serviços que custariam muito mais em países ricos. Preços e custos relativos são parâmetros importantes ao determinar o que um país pode gastar, se houver compromisso político apropriado (SEN; KLIKSBERG, 2009, p. 106-107).

É digno de nota que, ao deter-se na necessidade de superação da pobreza, a ótica de Amartya Sen sobre o desenvolvimento enfoca prioritariamente a confrontação das expressões materiais das lógicas político-econômicas vigentes. Nesse sentido, a proposição é de que os indivíduos sejam instrumentalizados economicamente para coordenar seu próprio futuro. De fato, partilha-se desse ângulo funcional de enfoque. O problema, no entanto, é que o autor usa essa abordagem operacional como um subterfúgio para o não apontamento de questões estruturais de origem⁴¹, o que contribui para a difusão da equivocada compreensão de que propor alternativas práticas e viáveis no modelo capitalista implica em uma forma de compactuação com o *establishment*, como adverte Martin (2001).

É essa também a compreensão de Souza (2002, 2006a, 2006b, 2013). O autor entende que não é preciso abdicar de um olhar sobre os limiares da utopia apenas porque se adota um referencial objetivo de ação. É possível agir taticamente sem olvidar o imperativo de manter um pensamento estratégico de conjunto, agir concretamente no enfrentamento da conjuntura não significa compactuar com a estrutura. Próxima em diversos sentidos da perspectiva advogada na tese acerca de um desenvolvimento uno e múltiplo, as ideias de Marcelo Lopes de Souza sintetizam a ótica espacial do desenvolvimento exposta no capítulo dois: a possibilidade presente e efetiva de construir pontes instrumentalizadoras da ação por diferentes vias, sem abandonar a perspectiva de um eixo central de condução do desenvolvimento.

[...] políticas públicas e certos instrumentos de planejamento implementados corajosamente podem conduzir a uma sensível diminuição da iniquidade. E que não se venha dizer que, por essa trilha, nada mais se faz que 'estabilizar o sistema', salvando-o de si próprio. Em uma quadra da história tão madrastra, em que a precarização do mundo do trabalho acua e prostra

⁴¹ Vide, dentre as muitas críticas às ideias de Amartya Sen, os apontamentos de Domingues (2003) e Mastrodi (2011).

os deserdados e agrava o reacionarismo dos 'integrados', aquilo que, sem alienar a alma, porquanto indissociável da (auto)organização e conscientização do povo, alivia o sofrimento do corpo, não é 'contra-revolucionário'; os descaminhos da criminalidade ordinária, que embrutece e devora até crianças e adolescentes, não levam a viveiros de esperança (SOUZA, 2006a, p. 590).

Souza (1996) aplica uma lente crítica à visão de Ignacy Sachs e de Amartya Sen, devido à ausência de um panorama propositivo alternativo ao capitalismo que marca os trabalhos de ambos os autores. Contudo, não se furta de reconhecer as importantes contribuições de Sachs e Sen, bem como seus aportes para a reconceituação do desenvolvimento. Em termos extremamente concisos, Souza (2013) propõe a ideia de desenvolvimento sócio-espacial como uma mudança para melhor, habilitadora da ampliação da justiça social e da qualidade de vida. O caráter dessa mudança, porém, somente poderá ser definido com precisão por parte das populações e segmentos sociais a serem impactados por tais projetos de desenvolvimento.

Nessa definição, a ideia de autonomia de Cornelius Castoriadis é fundante. Para Souza (1997), cada coletividade humana deve dispor de autonomia para optar pela concepção particular de desenvolvimento que decidir, desde que tal coletividade seja considerada não apenas no plano interno, mas também em sua inserção contextual. Isto é, reconhecendo a alteridade do outro e a natureza não conciliável de matrizes culturais diferentes, além da consideração de que os limites da autonomia de uma sociedade são dados pela garantia da não interferência nos direitos à autonomia das demais.

Com relação à adjetivação escolhida pelo autor para o desenvolvimento, o termo sócio-espacial, Souza (2006a) justifica o uso do hífen, não legitimado pelo léxico português. Segundo o autor, não se propõe apenas o desenvolvimento do espaço social (socioespacial), mas o desenvolvimento do espaço social e das relações sociais. Os dois entendidos como indivisíveis, inconcebíveis fora da relação, porém não encerrados nesta, conforme posição defendida no capítulo dois.

Já no que diz respeito ao papel da autonomia no desenvolvimento, a ideia é que ela atue como um parâmetro subordinador geral, ou seja, um princípio norteador por excelência do desenvolvimento. A busca por autonomia individual e coletiva se impõe aos dois parâmetros subordinados gerais, a justiça social e a qualidade de vida. Não existe ascendência entre as duas, apenas complementaridade. Elevação

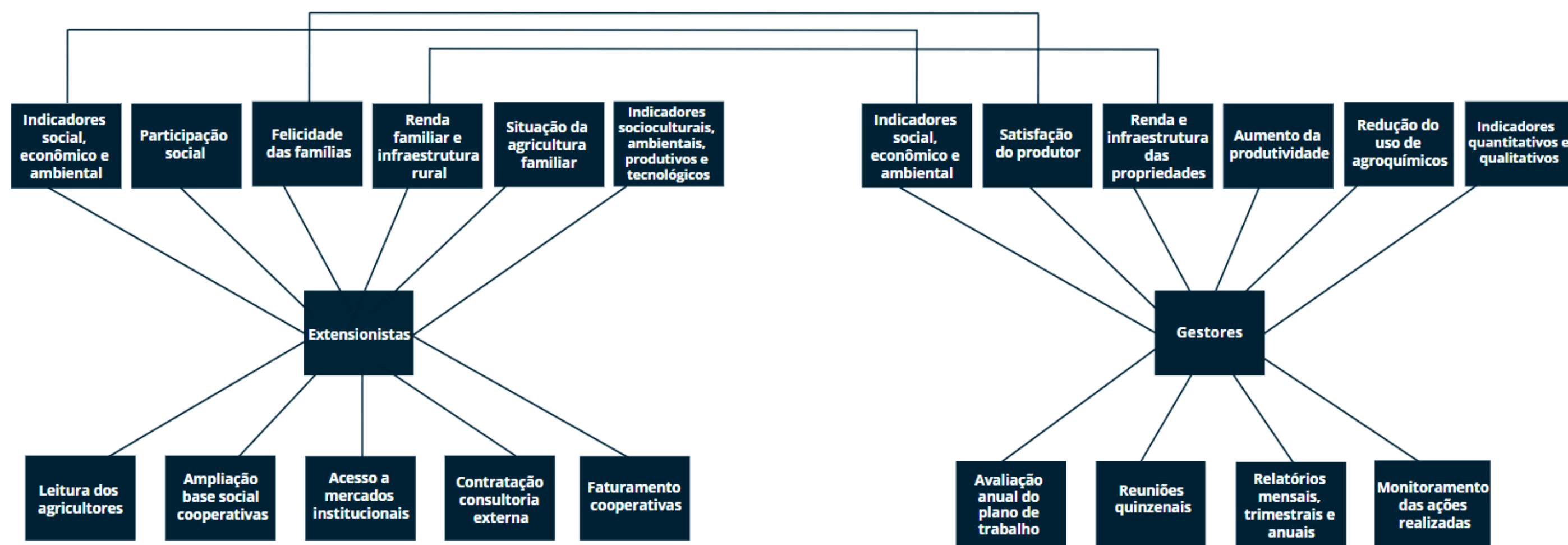
da qualidade de vida sem justiça social pode encobrir a manutenção ou acirramento da desigualdade, e maior justiça social que não repercuta em melhora da qualidade de vida é quase inconcebível, pois não há redução de assimetrias sem redução da privação material (SOUZA, 2002, 2006a).

À justiça social e qualidade de vida, por sua vez, sujeitam-se parâmetros subordinados particulares, definidos por estudos mais precisos. Já a estes, subordinam-se adaptações singularizantes, as quais devem ser pautadas por consistência analítica e pela busca de efetividade prática. Embora sempre selecionadas e conceituadas com base nas características e demandas dos grupos a que se destinam. Para o autor, assim se compõe uma escala avaliativa das efetivas contribuições das ações mobilizadas em um processo de desenvolvimento (SOUZA, 2006a). Existem aproximações e distanciamentos entre a visão do autor e a forma como os grupos entrevistados entendem o processo de avaliação do desenvolvimento. Os fatores relatados por extensionistas e gestores para a categoria parâmetros de verificação do desenvolvimento são discriminados a partir do índice equivalência (BARDIN, 2011), na figura 12.

Os retângulos na faixa superior da figura indicam o que os entrevistados entendem como parâmetros gerais de verificação do desenvolvimento, já os retângulos localizados na parte inferior da figura consistem em parâmetros internamente acolhidos por cada um dos grupos para avaliar a eficiência e eficácia⁴² das ações por eles adotadas. A utilização do índice de equivalência permite perceber a existência de parâmetros gerais análogos em ambos os grupos, os quais se encontram ligados por traços na figura (“felicidade das famílias” e “satisfação do produtor”, por exemplo). Além dessas coincidências mais diretas, existem outras com algum grau de aproximação, “redução do uso de agroquímicos pode ser enquadrado como um “indicador ambiental” e “participação social” consiste em um “indicador qualitativo”. O que permite afirmar a existência de concordância entre gestores e extensionistas no que se refere aos parâmetros gerais de verificação do desenvolvimento.

⁴² Como a análise da figura 12 permite observar, os parâmetros adotados pelos grupos entrevistados fazem referência tanto a medidas de avaliação do alcance dos resultados planejados (eficácia) quando a indicadores voltados a avaliar a qualidade e efetividade das ações desenvolvidas (eficiência).

Figura 12 – Parâmetros de verificação do desenvolvimento rural para gestores e extensionistas em Pelotas/RS



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

Já os parâmetros aplicados pelos grupos entrevistados para aferir o impacto de suas ações em prol do desenvolvimento envolvem, no caso dos extensionistas, tanto indicadores passíveis de verificação empírica (ampliação da base social das cooperativas, acesso a mercados institucionais e faturamento das cooperativas) quanto instrumentos de avaliação do desenvolvimento (leitura dos agricultores e contratação de consultoria externa). Via de regra, os parâmetros gerais mencionados podem, em alguma medida, ser avaliados pelos critérios empiricamente verificáveis relatados. A exceção dos indicadores ambientais sugere um reconhecimento da dimensão ambiental como importante para o desenvolvimento, mas também a compreensão de que a realidade do rural de Pelotas apresenta questões mais prementes, sendo prioritária a avaliação de fatores sociais e econômicos.

Os gestores, por sua vez, preferem não indicar nenhum critério empírico entre os parâmetros empregados para avaliar a sua ação em favor do desenvolvimento, assinalando apenas os instrumentos considerados na análise da efetividade de sua atuação (avaliação anual do plano de trabalho, reuniões quinzenais etc.). Situação que inviabiliza uma análise sobre a existência de coerência entre o que se entende como essencial para o desenvolvimento e o que, de fato, se constitui como prioridade na avaliação interna das instituições consultadas.

Confrontar os parâmetros delimitados por Souza (2002, 2006a, 2013) com os apontados pelos grupos entrevistados permite identificar algumas aproximações. A ideia de autonomia como parâmetro fundamental para a avaliação do desenvolvimento pode ser identificada no parâmetro geral “participação social” para os extensionistas e no parâmetro “renda e infraestrutura das propriedades” para os gestores. Embora, cabe reconhecer, a autonomia, como tratada por Souza (2013), apresenta uma inspiração nítida – ainda que não explicitamente reconhecida pelo autor – nas formulações de Sen (2000) sobre a liberdade como objetivo (e também instrumento) do desenvolvimento. Portanto, a autonomia comportaria um sentido mais abrangente: “os *ganhos efetivos de autonomia* são um critério que pode ser empregado no exame da utilidade social de situações e processos concretos” (SOUZA, 2013, p. 269, grifo do autor). O que significa dizer que todos os parâmetros gerais citados pelos dois grupos entrevistados poderiam ser considerados como

subordinados particulares para o autor, desde que sua análise ocorresse a partir da avaliação da validade social dos avanços alcançados.

Quanto aos dois parâmetros subordinados gerais, qualidade de vida e justiça social, o primeiro pode ser contemplado pelos parâmetros felicidade das famílias (extensionistas) e satisfação do produtor (gestores), presentes na figura 12. Já o segundo poderia ser aferido utilizando-se vários dos parâmetros gerais registrados pelos entrevistados, a exemplo de “indicadores social, econômico e ambiental”, o qual é aludido pelos dois grupos pesquisados. Por fim, os indicadores de avaliação interna apontados durante as entrevistas poderiam ser colocados em paralelo com as adaptações singularizantes, ainda que apenas o grupo da extensão cite um instrumento de avaliação que siga as recomendações de Souza (2006a) e coloque a perspectiva da população local em primeiro plano (leitura dos agricultores).

Conforme registrado, o entendimento de desenvolvimento de Marcelo Lopes de Souza é claramente próximo dos contornos delineados de um desenvolvimento uno e múltiplo. No entanto, vale registrar que a perspectiva adotada na tese apresenta significativas divergências em relação ao autor, dentre outros pontos, no que diz respeito às associações já feitas do espaço a um paciente da história (SOUZA, 1988) e à visão sobre a natureza tendenciosa do Estado como inerente à sua constituição (SOUZA, 2006b).

No que compete ao paralelo traçado entre as concepções de autonomia de Marcelo Lopes de Souza e de liberdade de Amartya Sen, cabe um breve parêntese final para uma nota explicativa. De fato, as acepções de autonomia e liberdade não são exatamente harmonizáveis, mas partilham de significativos aspectos em comum. Em um plano mais amplo, inicialmente, pode-se destacar a concordância dos dois autores quanto ao entendimento do crescimento econômico e do avanço tecnológico como meros meios para o alcance do desenvolvimento. Além de suas convergências quanto à necessidade de conciliação entre medidas imediatas de enfrentamento das privações materiais e delimitação de um horizonte de transformação social mais abrangente. Afora a consonância quanto à importância de uma revisão das tendências recentes de demonização da modernidade e do ocidente, entre muitos outros pontos de acordo entre os dois autores.

O fato é que existe também conformidade entre as ideias-chave para a perspectiva de desenvolvimento de Souza e Sen. Como esclarece Souza (2013), a autonomia implica em “condições efetivas de exercício da liberdade, em diferentes

escalas” (SOUZA, 2013, p. 268). A autonomia deve ser buscada na sua forma individual e coletiva. A primeira, através do incentivo a que cada pessoa disponha da capacidade de determinar suas próprias metas e de agir para alcançá-las, com toda a liberdade possível, contando, para isso, com instituições sociais que garantam a igualdade de oportunidades. A segunda, por meio da vigilância dessas mesmas instituições sociais em relação aos princípios de liberdade, justiça e abertura à reflexão crítica, incorporando, também, o processo formativo de indivíduos críticos, que zelem pela observação de tais princípios por parte das instituições. Basicamente, Souza (2013) faz referência ao que Sen (2000) trata como necessidade de consideração da liberdade individual como um comprometimento social (autonomia individual), e à íntima relação entre liberdades individuais e o peso das influências sociais sobre as margens efetivas para a concretização da liberdade individual (autonomia coletiva).

Muitas divergências poderiam ser pontuadas entre as concepções de liberdade dos dois autores no que se refere aos graus de indulgência com que cada um enxerga a relação entre soberania cultural e princípios universais de justiça e humanidade, ou no que diz respeito à existência ou não de uma predeterminação inata do Estado na manutenção do *status quo*. Aspectos que marcam de forma condicionante o horizonte democrático mais ou menos radical de cada um dos autores e, portanto, repercutem em suas perspectivas de autonomia e liberdade. E é justamente por isso que em nenhum momento as visões dos dois autores foram tratadas como equivalentes ou mesmo equiparáveis – dadas, sobretudo, suas contrastantes bases teóricas.

O que se pretendeu foi demonstrar a existência de pontes conceituais e operacionais entre os pensamentos de Sachs, Sen e Souza, de modo a indicar como tais vínculos podem aportar para uma compreensão una e múltipla do desenvolvimento, que instrumentalize a valorização do poder de agência dos lugares. Mais uma vez é preciso afirmar: a identificação de pontos em comum não nega o concomitante reconhecimento de divergências. Nem sempre é preciso escolher um *ou* outro, a complexidade e a multiplicidade que caracterizam a abertura do espaço ao desenvolvimento ensinam que um e outro podem conviver.

Essa foi, inclusive, a ótica que abriu o capítulo, com a consideração de uma vertente radical de crítica ao desenvolvimento, o pós-desenvolvimento. A partir disso, o exercício teórico realizado propôs a reflexão sobre os pontos colocados por

essa corrente, a retenção das críticas capazes de aportarem para a construção de projetos aprimorados de desenvolvimento e o afastamento das ideias que pouco poderiam colaborar para processos de mudança para melhor na vida das pessoas. Dificilmente alguma formulação teórico-propositiva se mostra imune a limitações, falhas e lapsos. Apontar esses limites é válido para o avanço das discussões sobre o tema, o que não é válido é a desconsideração total das ideias postas por suas imperfeições, as quais são tão naturais quanto humanas. É assim que se enxerga o desenvolvimento e também o próprio debate no campo da construção do conhecimento. Resta pensar como essa compreensão se aplica aos espaços rurais.

6 DELIMITANDO O ENFOQUE DE REFLEXÃO: A MULTIPLICIDADE DO DESENVOLVIMENTO RURAL

Tendo como referência o balizamento das três concepções de desenvolvimento retratadas no capítulo anterior, o presente capítulo propõe uma discussão acerca do desenvolvimento rural. Nesse sentido, o capítulo que segue realiza uma leitura panorâmica de algumas das principais referências internacionais e nacionais sobre o tema, dedicando especial atenção às trajetórias brasileiras de promoção do desenvolvimento nos espaços rurais. A abordagem adotada busca conciliar um olhar de conjunto sobre o caso brasileiro com o foco na delimitação territorial específica do município de Pelotas. Dessa forma, busca-se construir uma discussão que contraponha proposições teóricas a exemplos empíricos de seus potenciais e limitações, quando pensados a partir da realidade concreta do município de Pelotas.

O objetivo deste capítulo consiste em analisar o quadro contemporâneo dos debates em torno do desenvolvimento rural sob uma perspectiva que territorializa discussões conceituais, apontando dificuldades “de terreno”, que fogem ao âmbito da reflexão teórica, mas também potencialidades que emergem da especificidade do local e atestam a importância dos avanços teóricos para a ampliação dos horizontes práticos do desenvolvimento rural. O olhar sobre o contexto do município de Pelotas indica que, apesar da complexidade que marca os espaços rurais brasileiros, as proposições teóricas atualmente debatidas encontram vias objetivas de condução na realidade e, em alguns casos, mudanças importantes parecem se delinear. Não se pretende com isso endossar ou legitimar o atual estado de coisas, somente visibilizar caminhos já percorridos e indicar possíveis rotas. Para, dessa forma, firmar as bases de uma proposição conceitual de desenvolvimento rural como uno e múltiplo, tarefa de que, posteriormente, o capítulo sete se ocupa.

6.1 Desenvolvimento rural: um panorama do cenário externo

Evidenciadas as perspectivas alternativas tomadas como balizadoras das posições gerais defendidas no trabalho, cumpre agora particularizar o olhar para a dimensão espacial a que a pesquisa se atém em essência: os espaços rurais. Nesse âmbito, evidenciam-se, em especial, as trajetórias brasileiras e os rebatimentos

concretos que as proposições governamentais lograram na realidade. Porém, antes de dirigir especificamente o olhar para o quadro nacional, é necessário esboçar um sintético panorama das principais discussões teóricas nacionais e internacionais sobre o desenvolvimento rural. Sobretudo, pela importância que essa exposição genérica apresenta para que se possa entender com mais nitidez o direcionamento das ações estatais para o rural no país.

Schneider (2004)⁴³ vê as discussões internacionais contemporâneas sobre desenvolvimento rural – todas alinhadas a uma perspectiva de desenvolvimento alternativo – centradas em quatro questões medulares: a eliminação da pobreza rural, a centralidade dos atores sociais e de sua participação política, o emprego do território como dimensão espacial prioritária e o respeito às dinâmicas ambientais. Considerando o realce tomado por essas temáticas, o autor destaca a importância assumida por dois autores, um mais focado nos países em desenvolvimento, Frank Ellis, outro mais detido nas questões que concernem aos países desenvolvidos, Jan Douwe Van der Ploeg.

Ellis (1998, 1999) propõe uma perspectiva de desenvolvimento rural embasada na ideia de diversificação de modos de vida, a qual é definida como o processo de formação de um espectro variado de atividades e capacidades que propiciam a reprodução social e a melhora das condições de vida das populações rurais. Essa proposta se diferencia da simples diversificação das formas de ingresso econômico, o que o autor entende como uma reação às circunstâncias, uma mera resposta a eventos específicos. Enquanto a proposta de diversificação de modos de vida envolve um largo horizonte temporal, pois consiste em um processo ativo, que deve se tornar constitutivo da dinâmica de vida das famílias rurais. Essa

⁴³ A segunda metade dos anos 2000 e a década de 2010 foram profusas em diferentes abordagens voltadas à promoção do desenvolvimento rural no cenário nacional e internacional, caso das discussões sobre mercados aninhados (PLOEG; JINGZHONG; SCHNEIDER, 2012; PLOEG, 2014), mercados informais (ARIAS; HALLAM; KRIVONOS; MORRISON, 2013), cadeias curtas (SCHNEIDER; FERRARI, 2015); redes de cooperação (SABOURIN; PETERSEN; SILVEIRA, 2018), governança multi-nível (SABOURIN, 2018b), sistemas agroalimentares (ROSSI; BUI; MARSDEN, 2019), economias agroalimentares (MORAGUES-FAUS; MARSDEN; ADLEROVÁ; HAUSMANOVÁ 2020) etc. A opção por usar Schneider (2004) como texto balizador para a apresentação das perspectivas externas de Frank Ellis e Jan Douwe Van der Ploeg e, posteriormente, das abordagens nacionais de José Eli da Veiga e Zander Navarro como representativas do debate teórico contemporâneo sobre desenvolvimento rural não implica em desconsideração da multiplicidade teórico-conceitual que ecoa nos últimos anos. De modo inverso, a ideia é apenas conciliar o necessário comeditamento na extensão do debate travado com o esboço de um panorama geral, dentro do qual as diretrizes assumidas pelos autores analisados representam linhas muito atuais e em voga, inclusive nas supracitadas proposições difundidas nos últimos quinze anos.

diversificação abarca rendas agrícolas e não-agrícolas, o que reduziria a margem de risco (dependência de um único ingresso, efeitos da sazonalidade, oscilações climáticas e de mercado) para os pequenos agricultores de forma gerencialmente preventiva, e não como uma reação contingencial em situações de crise.

A diversificação de modos de vida pode ainda elevar a renda familiar (pelo aproveitamento das possibilidades territorialmente postas) e contribuir para a redução da pressão sobre os ecossistemas. Além de favorecer a redução da desigualdade de gênero, devido ao incentivo à busca por ingressos econômicos providos pelas mulheres, o que pode repercutir na melhora das condições nutricionais e de saúde das crianças, já que a renda gerida pelas mulheres tende a ser gasta prioritariamente em cuidados familiares (ELLIS, 1998, 1999). Por isso, para Ellis e Biggs (2001):

Se um novo paradigma de desenvolvimento rural surgir, será aquele em que a agricultura toma seu lugar junto com uma série de outras atividades rurais e não rurais, reais e potenciais, que são importantes para a construção de meios de subsistência rurais viáveis, sem preferência indevida sendo dada à agricultura como a solução única para a pobreza rural. É neste sentido que a diversidade transeccional e multi-ocupacional dos meios de subsistência rurais pode ter de se tornar a pedra angular da política de desenvolvimento rural, se os esforços para reduzir a pobreza rural forem eficazes no futuro (ELLIS; BIGGS, 2001, p. 445, tradução nossa⁴⁴).

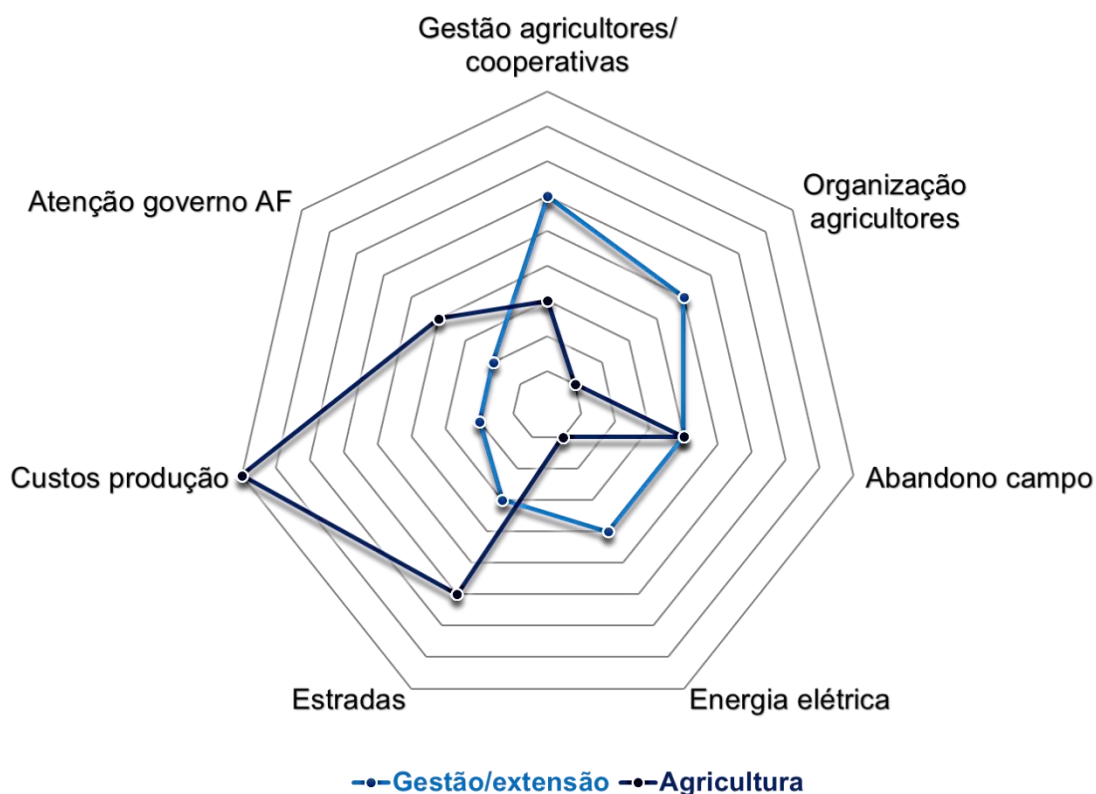
A compreensão de desenvolvimento rural de Jan Douwe Van der Ploeg também se orienta pelo reconhecimento da importância da diversificação das ocupações familiares no rural. Ploeg e Renting (2000) postulam que o desenvolvimento rural deve promover uma reversão nos processos de especialização produtiva das unidades familiares. Para os autores, esses processos levaram à externalização de atividades e ao aumento da dependência em relação a flutuações de mercado. Uma questão já destacada como obstáculo ao desenvolvimento rural pelos agricultores entrevistados (Gráfico 4 no quarto capítulo). *“É assim: o cara deixa de plantar o que plantava, ele planta e todo mundo planta, aí o preço diminui. Eu acho que a gente tem que diversificar, é isso que acontece [...]”,*

⁴⁴ “If a new paradigm of rural development is to emerge, it will be one in which agriculture takes its place along with a host of other actual and potential rural and non-rural activities that are important to the construction of viable rural livelihoods, without undue preference being given to farming as the unique solution to rural poverty. It is in this sense that the cross-sectoral and multi-occupational diversity of rural livelihoods may need to become the cornerstone of rural development policy if efforts to reduce rural poverty are to be effective in the future.”

como agora mesmo, os caras se jogaram tudo na soja e a soja começou a cair (entrevista, agricultor NPP4, maio 2019).

Para Ploeg e Renting (2000), ao mesmo tempo, o desenvolvimento rural precisa enfrentar as questões de gênero presentes nos espaços rurais e favorecer a formação de novas teias de relações, que oportunizem articulações de caráter territorial e ampliem as margens de ação dos agricultores. Em trabalho mais recente, Ploeg, Jingzhong e Schneider (2012) argumentam em favor de um desenvolvimento rural centrado nas pessoas. O que significa dizer que o Estado precisa desempenhar um papel importante, por meio da formulação de políticas e do provimento de bens públicos. Entretanto, são os agricultores, movimentos sociais e habitantes do rural, de modo geral, os verdadeiros mobilizadores do desenvolvimento rural. Com o intuito de explicitar a visão dos grupos pesquisados sobre essa questão, o gráfico 10 utiliza novamente o índice ordem (BARDIN, 2011) para realizar uma compilação e sobreposição dos gráficos 4 e 7, apresentados no capítulo 4. O gráfico 10 traz a categoria obstáculos ao desenvolvimento analisada apenas a partir dos obstáculos mencionados tanto por agricultores (atendidos e não atendidos por políticas públicas) quanto por gestores e extensionistas, de modo a estabelecer uma comparação entre a importância atribuída a cada obstáculo por diferentes grupos.

Como é possível verificar, existe uma notável divergência entre agricultores e gestores/extensionistas no que se refere à atribuição de importância aos mesmos obstáculos. Os agricultores realçam, principalmente, os custos de produção, seguidos dos problemas nas estradas e, com igual dimensionamento, a pouca atenção do governo federal à agricultura familiar e o abandono do campo pelos agricultores. Já o grupo da gestão/extensão trata esses obstáculos como menores, apenas concordando com os agricultores no grau de importância do abandono do campo. Para gestores e extensionistas, o problema de maior destaque consiste nas dificuldades de gestão das cooperativas e das propriedades individuais por parte dos agricultores, seguida do pequeno grau de organização e mobilização da agricultura familiar local e das limitações em termos de capacidade da rede de energia elétrica no espaço rural. Todos problemas mencionados com relevância bem menor pelos agricultores.

Gráfico 10 – Obstáculos ao desenvolvimento comuns a agricultores, extensionistas e gestores

Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

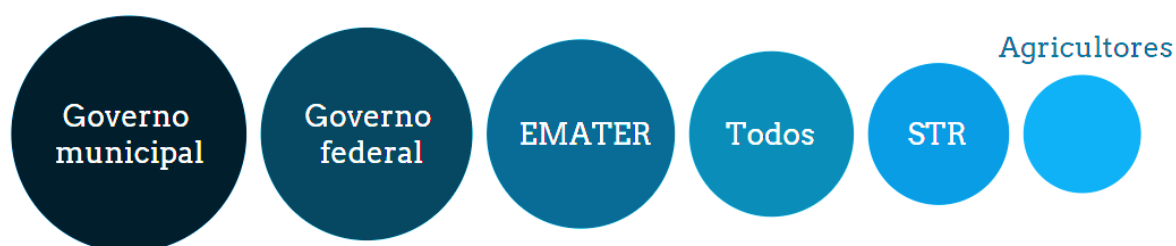
Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

Em linhas gerais, os agricultores minimizam – embora reconheçam – os obstáculos que dizem respeito mais diretamente a eles próprios (organização dos agricultores, gestão agricultores/cooperativas). Centrando sua atenção em questões mais amplas (custos de produção) ou da alçada do governo (atenção do mesmo à agricultura familiar, às condições das estradas). Ao passo que a gestão e extensão atribui justamente à dinâmica da agricultura familiar os principais obstáculos ao desenvolvimento rural do município – ainda que também reconheça outras questões. Em outro momento (SODRÉ, 2016), esse tipo de posicionamento tomado pelos agricultores foi tratado como um exemplo de *self-deception* ou autoengano (MORIN 2000). Um procedimento naturalmente adotado pelos seres humanos que, agindo sob uma lógica cartesiana redutora, tendem a ser mais condescendentes com suas próprias limitações e, em contrapartida, se mostram mais rigorosos, quase implacáveis, com as falhas dos outros.

Em alguma medida, a *self-deception* pode justificar a posição dos agricultores pesquisados, mas não explicar a discrepância entre o olhar dos dois

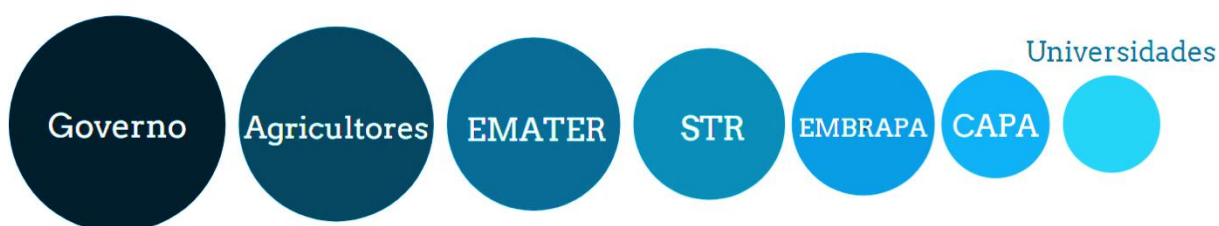
grupos comparados no gráfico 10. Primeiro, porque nada diz a respeito do comportamento da gestão/extensão. Segundo, porque a configuração do gráfico parece decorrer, em parte, da concordância – já abordada na análise da figura 9 no capítulo quatro – de gestores e extensionistas com a compreensão de Ploeg, Jingzhong e Schneider (2012) sobre a população do campo ser, necessariamente, a protagonista do desenvolvimento rural. Como já se debateu, esses grupos foram claros em destacar a agricultura, fundamentalmente a familiar, como personagem central no desenvolvimento rural. Logo, é coerente o raciocínio de que os principais obstáculos ao processo se encontrem junto àqueles de quem o desenvolvimento rural depende em essência. Já no caso dos agricultores, a situação é ligeiramente diferente e as figuras 13 e 14 ajudam a explicitar o caso.

Figura 13 – Principais responsáveis pela promoção do desenvolvimento para agricultores atendidos por políticas públicas



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.
Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

Figura 14 – Principais responsáveis pela promoção do desenvolvimento para agricultores não atendidos por políticas públicas



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.
Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

As figuras 13 e 14 apresentam a categoria molecular responsáveis pela promoção do desenvolvimento analisada com base no índice ordem⁴⁵ (BARDIN,

⁴⁵ O uso do índice de codificação ordem nas figuras 13 e 14 obedece ao mesmo critério adotado na figura 9 e nos gráficos 4, 7 e 10. Ou seja, a hierarquização dos globos atende uma regra quanti-

2011). Os globos de maior diâmetro, tonalidade de azul mais escuro e localizados mais à esquerda na figura representam agentes do desenvolvimento com maior impacto de ação e também maiores margens de intervenção na realidade. Tanto os agricultores atendidos por políticas públicas quanto os não atendidos divergem da visão de Ploeg, Jingzhong e Schneider (2012) sobre a quem cabe o protagonismo no desenvolvimento rural. Para o último grupo, o governo, genericamente, se constitui no principal responsável pelo desenvolvimento rural, enquanto para o primeiro é ao governo municipal, mais especificamente, que cabe essa tarefa.

A lista dos últimos continua com a indicação do governo federal, da EMATER e de “todos”. Este termo representa a ideia já levantada no capítulo 4, na análise da figura 9, quando se debateu a visão de gestores e extensionistas sobre quem seriam os responsáveis pelo desenvolvimento. Sinteticamente, trata-se da compreensão de que o desenvolvimento não é função de apenas um agente, mas de que deve resultar da união de todos os envolvidos no processo. O STR e os próprios agricultores, por fim, completam a lista desse grupo.

É interessante notar que a lógica de hierarquização dos principais responsáveis pelo desenvolvimento para agricultores atendidos por políticas públicas se aproxima da visão de gestores e extensionistas sobre o tema. Assim como estes, os agricultores que acessam políticas públicas fazem referência ao governo municipal e à EMATER entre os três primeiros responsáveis pelo desenvolvimento e têm muito presente a importância da atuação conjunta de todos para o desenvolvimento. Já os agricultores não atendidos por políticas públicas destacam a si mesmos logo após ao governo, seguidos pela EMATER, o STR, a EMBRAPA, o CAPA e as universidades locais (basicamente, a UFPel e a UCPel). Todas instituições com as quais os agricultores mantêm relação direta, por meio da prestação de assistência técnica e de serviços sociais ou, indiretamente, através do acesso a programas governamentais (governo federal).

Uma diferença significativa marca os dois grupos: enquanto os agricultores são posicionados logo na sequência do governo para os não atendidos por políticas públicas; para os atendidos, os agricultores se situam em último lugar dentre os

qualitativa, que atribui um ponto, primeiro a cada menção aos agentes indicados na figura e, depois, outro ponto a cada uso de advérbios de intensidade ou superlativos para se referir à importância de determinado agente na promoção do desenvolvimento. A soma total da pontuação atingida por cada agente determina sua posição e destaque na figura.

responsáveis pelo desenvolvimento. Essa diferenciação delineia uma lógica que envolve, de modo geral, o olhar dos dois grupos sobre o desenvolvimento.

Os agricultores não atendidos por políticas públicas, apesar de demandarem ações do governo, posicionam-se de forma mais cética em relação aos programas e políticas governamentais. Em parte, devido ao temor levantado pelos casos de endividamento de outros agricultores, após acessarem programas de crédito subsidiado, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF)⁴⁶. Assim, esses agricultores se inclinam a enxergar o desenvolvimento como um processo que não pode esperar apenas pela vontade política dos governantes. Devendo ser mobilizado também por eles mesmos, através da persistência na atividade agrícola e do trabalho árduo diário: *“a gente tem que reagir, tem que agilizar, porque depende muito de cada um para fazer as coisas”* (entrevista, agricultor NPP2, maio 2019).

Os agricultores atendidos por políticas públicas, por sua vez, mostram-se propensos a valorizar de forma bem mais expressiva a importância de diferentes níveis governamentais, pois reconhecem a repercussão positiva que o acesso às políticas públicas teve em suas vidas e na própria dinâmica da localidade em que residem. Com isso, sua percepção sobre os programas do governo, apesar de crítica, é a de que eles se constituem, de fato e de direito, nos principais responsáveis pelo desenvolvimento. Ao contrário do que defendem Ploeg, Jingzhong e Schneider (2012) e Ploeg e Renting (2000), os agricultores atendidos por políticas públicas não se veem como os verdadeiros agentes do desenvolvimento. Por isso, não percebem as políticas públicas como catalizadores de potencialidades sociais, econômicas, culturais e ambientais já latentes na agricultura familiar.

É por essa razão que as políticas de desenvolvimento rural não devem ser confundidas com políticas de assistência social, pois seu objetivo deve ser o de instrumentalizar grupos em situação de vulnerabilidade a encontrar meios de

⁴⁶ “O Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF), criado pelo Decreto Estadual nº 49.341 de 5 de julho 2012, proporciona uma série de benefícios, tais como: oportunizar linhas de crédito com condições facilitadas; ampliação da participação dos agricultores familiares no PAA e no PNAE; orientação para regularização sanitária, tributária e ambiental; auxílio na elaboração de projetos para construção, reforma ou ampliação de agroindústrias familiares e cálculo nutricional de receitas através do Escritório Central da Emater; elaboração de layout de rótulos e adequação com a legislação vigente. Tais serviços são executados pela SDR em parceria com a Emater” (RIO GRANDE DO SUL, 2017, p. 4).

garantir e ampliar sua reprodução social, fazendo-os descobrir a si mesmos como agentes do desenvolvimento. Motivo pelo qual o desenvolvimento rural deve ser conduzido como um processo endógeno, que reconecte a atividade agrícola com a dinâmica e o aproveitamento das potencialidades locais, revertendo o processo de externalização promovido pela modernização (PLOEG; SACCOMANDI, 1995). O que se põe em tela é o intuito de priorizar a valorização dos potenciais humanos, ecológicos e de conhecimento presentes nos lugares, através da constituição de canais de comercialização diretos entre produtores e consumidores, por exemplo. De modo que os valores produzidos por esse desenvolvimento possam ser reinvestidos no próprio local.

6.2 O contexto brasileiro: as diretrizes do olhar acadêmico sobre o desenvolvimento rural

Quando se passa para o plano da produção teórica nacional, Schneider (2004) compreende que as principais discussões sobre a redefinição do desenvolvimento rural podem ser expressas pelos trabalhos de José Eli da Veiga e Zander Navarro. No que diz respeito ao pensamento do primeiro, a ênfase internacional sobre a importância da diversificação encontra eco, ainda que o viés adote uma escala que excede o âmbito familiar. Isso porque para Veiga, Favareto, Azevedo, Bittencourt, Vecchiatti, Magalhães e Jorge (2001), as economias rurais com maior dinamismo são aquelas marcadas pela versatilidade e pela capacidade de atrair consumidores com base em seus predicados territoriais. Ao mesmo tempo, tais economias conseguiriam ampliar o escopo de inserção de seus produtos pelo aproveitamento da lógica de mercado. O lema de uma política nacional de desenvolvimento rural deve ser, portanto, potencializar as ainda restritas porções espaciais de dinamismo rural presentes no território brasileiro, em uma estratégia que promova usos sustentáveis e equilibrados da biodiversidade e dos recursos naturais em geral.

Uma possível via para isso consistiria no incentivo à formação de sistemas produtivos locais (SPL), agrupamentos de unidades produtivas com autonomia técnica, que operem produtivamente de forma cooperativa no território. Dessa forma, com base na contiguidade territorial e em relações acordadas de complementaridade, os SPLs poderiam estimular uma coesão territorial catalizadora

de um desenvolvimento rural que valorize o patrimônio natural e histórico-cultural dos lugares (VEIGA, 2003). Um exemplo de estratégia desse tipo foi adotado recentemente pelo município de Pelotas, através de uma rota de cicloturismo rural com abrangência atual de dois municípios (Pelotas e Morro Redondo), mas aberta à inserção de outros municípios no percurso. A Via Ecológica Serra dos Tapes/RS⁴⁷ é uma rota turística composta por estradas e trilhas que podem ser percorridas de bicicleta ou por meio de caminhadas. Os percursos guiam os viajantes por entre belezas naturais do espaço rural, além de incluírem visitas em propriedades e estabelecimentos comerciais locais (restaurantes, casas de café colonial, armazéns de produtos artesanais), de modo a estimular a articulação entre turismo e agroindústrias rurais (Figura 15).

A experiência de cicloturismo de Pelotas e Morro Redondo é ainda muito recente – teve início em maio de 2018 –, sendo difícil aferir se os impactos do projeto correspondem às expectativas de Veiga (2002) quanto ao fenômeno de *clustering*. Apesar disso, é justo pontuar o caráter inovador da proposta e seu potencial significativo de contribuição para o fortalecimento dos pequenos empreendimentos rurais e o enfrentamento da relatada cultura de isolamento que marca o espaço rural do município.

É um roteiro, digamos, diferenciado, não se tem na América Latina um roteiro com as características que temos ali. É bem voltado também às questões ambientais, a gente procurou no traçado ter empreendimentos que têm essa característica e cuidados ambientais mais acentuados. Então o ciclista, ele vai percorrendo esse trecho, vai chegando nas propriedades, vai vendo ali, vai comprando, vai dormir em algumas propriedades, vai seguir.... É bem interessante (entrevista, secretário de desenvolvimento rural, setembro 2018).

⁴⁷ Maiores informações disponíveis em: <https://www.serradostapes.com.br/>.

Figura 15 – Mosaico de atrativos da Via Ecológica Serra dos Tapes

Elaboração: Maiara Tavares Sodré.
Fonte: VIA (2019).

Já no que tange a Zander Navarro, o segundo expoente da produção teórica nacional indicado por Schneider (2004), as diferenças são notáveis com relação aos três autores anteriormente debatidos. Navarro (2001) realiza uma distinção entre desenvolvimento agrícola, agrário e rural. O primeiro corresponderia apenas às questões produtivas da atividade agropecuária, sua base física, envolvendo aspectos como elevação da produtividade, ampliação da área plantada e avanços tecnológicos incorporados. O segundo abarcaria o primeiro e, além dele, comportaria análises sobre o espaço rural e as relações que entabula com a sociedade em geral, de modo amplo, não apenas com base nos seus aspectos produtivos. Com atenção especial para as transformações socioeconômicas

transcorridas em longo prazo. O terceiro, por fim, consistiria em um conjunto de medidas interventivas que objetivam favorecer mudanças em alguma porção do espaço rural. Razão pela qual os estados ou suas delimitações administrativas mais particulares representam, historicamente, os principais agentes promotores desse desenvolvimento.

Quanto à definição do conteúdo do desenvolvimento rural, Navarro (2001) entende que este tem sido muito mutável ao longo dos anos, mas que, genericamente, todas as variações já formuladas realçam a melhora das condições de vida da população rural como seu intuito essencial. Ocorre que, para esse autor, ao contrário do entendimento de outros já abordados, não caberia ao segmento familiar da agricultura desempenhar o papel principal no processo de condução do desenvolvimento rural. Navarro (2010) entende que não existe sentido em categorizar a atividade agropecuária nacional em familiar e empresarial. A divisão adequada comportaria um primeiro grupo eficiente e viável, para o qual caberia o investimento massivo em políticas de desenvolvimento agrícola; e um segundo grupo ineficiente e inviável, basicamente composto por pequenos agricultores, que só poderia encontrar uma saída temporária em políticas assistencialistas e uma solução definitiva na migração para as cidades. Essa perspectiva específica sobre a agricultura familiar consiste na formação discursiva historicamente hegemônica no Brasil e, como a visão de Zander Navarro e de outros autores contigualmente tratados pode explicitar, ainda hoje se faz muito marcante.

6.3 Transformações políticas recentes na abordagem estatal do desenvolvimento rural

Para constatar a validade do enunciado final da seção anterior é crucial atentar para as mudanças que ocorrem no plano da ação institucional do Estado brasileiro a partir da década de 1990. De acordo com Grisa e Schneider (2015a), os anos 1990 representam um marco no redirecionamento das políticas públicas para o rural no Brasil, o que explicita a ocorrência de uma significativa mudança no entendimento estatal do desenvolvimento rural. Diferentemente das décadas anteriores, quando o foco estava centrado na viabilização da modernização do setor empresarial da agricultura, via liberação de farto crédito estatal e uma política de garantia de preços mínimos.

Os anos 1990 marcam o início de uma perspectiva de ação governamental voltada para a reforma agrária, o crédito para a agricultura familiar, uma política de desenvolvimento territorializada e também por programas dirigidos para grupos sociais específicos no rural. Os autores mencionados entendem que essa conversão se deve à confluência de mudanças no âmbito da administração estatal, de mobilizações de segmentos organizados da sociedade civil e de uma nova abordagem analítica da produção familiar de alimentos por parte de teóricos brasileiros preocupados com tema.

É assim, entendem Neves (2007) e Schneider (2010), que se dá a consagração do termo agricultura familiar, tanto nos espaços acadêmicos quanto por parte da representação política dos trabalhadores rurais. Além do reconhecimento pelo poder público a partir da instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e, mais tarde, pela lei da agricultura familiar de 2006. Entretanto, Schneider (2010) conclui que a balança que mede as influências sobre a concepção estatal de desenvolvimento rural no Brasil tende a pender mais para os estudiosos do tema e para os mediadores políticos do que para os atores e organizações sociais do espaço rural. Segundo o autor, isso não implica que a ação dos últimos grupos seja desprezível, apenas a posiciona secundariamente em relação aos teóricos e mediadores.

O papel não insignificante da atuação das organizações da sociedade civil é justamente abordado em Grisa e Schneider (2015b), quando os autores apontam um novo caráter da permeabilidade estatal no país com base na transição no papel dessas organizações. Para isso, valem-se de um importante debate sobre a existência de três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, iniciadas pelo PRONAF, na década de 1990. Uma primeira de viés agrícola e agrário, a segunda voltada para políticas sociais e assistenciais e a terceira dirigida para a formação de mercados para a segurança alimentar e nutricional e a sustentabilidade – todas convivendo na política estatal para a agricultura familiar até meados dos anos 2010.

Os autores argumentam que ocorreu uma mudança na relação entre as organizações da sociedade civil e o Estado na passagem da segunda para a terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar. De modo que a existência de uma “confluência perversa” (das proposições neoliberais da década de 1990 com a popularização do ideal de participação popular) acabou por amalgamar

descentralização e participação da sociedade civil. O que – apesar de sustentar algumas retóricas enganosas analisadas na próxima seção – oportunizou às representações sindicais e aos movimentos sociais ligados à agricultura familiar a passagem de propositores de políticas públicas a parceiros no processo de implementação e condução dessas políticas. Dessa forma, a partir da segunda metade dos anos 1990, um número significativo de políticas públicas passa a ser gestado e operacionalizado coparticipativamente entre Estado e organizações sociais. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), nos anos 2000, é um bom exemplo dessa transformação.

A figura 16 demonstra como esse redirecionamento do olhar estatal sobre a agricultura se manifestou nas diretrizes e na forma de atuação das entidades consultadas. Reiterando a temporalidade mutável do desenvolvimento rural realçada por Navarro (2001), a figura 16 apresenta a categoria molar base discursiva analisada a partir da categoria molecular temporalidade/ciclicidade do desenvolvimento, com base na aplicação do índice coocorrência (BARDIN, 2011) às perspectivas dos gestores e extensionistas entrevistados.

O emprego de tal índice permite exemplificar a ocorrência coexistente em diferentes instituições de uma transformação recente (final do século XX) nas suas formas de entendimento e de condução do desenvolvimento. Com a agricultura familiar, as questões ambientais e a centralidade do local ganhando destaque. Ao mesmo tempo, é possível identificar certa flexibilidade na construção conceitual do desenvolvimento, uma espécie de abertura às transformações na sociedade. Além de menções à necessidade de aperfeiçoamento constante e de autoafirmação diante de um cenário contemporâneo em que a inteira aceitação dessas transformações ainda não se realizou.

Os grupos da gestão e da extensão, portanto, confirmam empiricamente as afirmações de Pieterse (1998, 2010) sobre o caráter hegemônico que adquiriu a ideia de desenvolvimento alternativo. Ao mesmo tempo, demonstra-se o papel condicionador que as formações discursivas hegemônicas exercem sobre a visão particular de segmentos ou instituições locais (PEET, 2009) e, reciprocamente, as modulações e diferenciações que as especificidades construídas dos locais desempenham em resposta.

Figura 16 – Temporalidade/ciclicidade do desenvolvimento rural para gestores e extensionistas



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

A perspectiva de um desenvolvimento alternativo, embora hegemônica entre os entrevistados, constrói-se no seu olhar como uma bandeira de luta, um paradigma a ser quebrado. Apesar da concordância entre as entidades pesquisadas sobre a importância e necessidade de um desenvolvimento alternativo, as mesmas não entendem que a ideia se construa hegemonicamente fora do círculo de instituições consultadas. Tal posição pode encontrar explicação na abordada⁴⁸ discussão de Pieterse (1998, 2010) quanto à contraposição forjada entre o desenvolvimento alternativo e o *mainstream*, estereotipando o último e negligenciando o fato de que os blocos hegemônicos habilmente se apropriaram do primeiro. Uma estratégia para reforçar o apelo da abordagem adotada, além de salientar o caráter diferenciado e inovador do desenvolvimento alternativo.

Por outro lado, é necessário reconhecer que a referida convergência de entendimentos acerca da importância da agricultura familiar e de aspectos a ela relativos não demarca um consenso no plano discursivo. Dedicar breve atenção a tal questão, explicitada na posição de Alves e Rocha (2010), pode ajudar a explicar também a compreensão do presente trabalho sobre a centralidade da agricultura familiar na proposição de um desenvolvimento rural uno e múltiplo. Os autores mencionados se utilizam de dados estatísticos para apontar uma suposta abissal concentração produtiva da agricultura brasileira em poucos estabelecimentos rurais. Além disso, quantificam os estabelecimentos que podem encontrar uma saída para o problema da pobreza na agricultura e aqueles que demandam políticas de outra natureza, na referida linha de pensamento de Navarro (2010).

Alves e Rocha (2010), analisando os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 2006, afirmam que pouco mais de 8% dos estabelecimentos brasileiros produzem aproximadamente 85% do valor bruto da produção agropecuária nacional. Este grupo, na visão dos autores, deve ser amparado por políticas gerais que continuem viabilizando o seu sucesso. Um grupo seguinte, composto por aproximadamente um milhão de estabelecimentos e responsável por uma produção bruta entre dois e dez salários mínimos mensais, apresenta possibilidades de alcançar o sucesso do grupo anterior, desde que seja alvo de políticas agrícolas e de políticas específicas.

O terceiro grupo, a maioria aterradora da agricultura brasileira, quase quatro milhões de estabelecimentos, não possui futuro na agricultura, pelo menos não fora

⁴⁸ Vide o capítulo quatro.

da pobreza. Tal grupo demanda políticas sociais e assistencialistas, enquanto se ganha tempo até que as cidades se tornem capazes de “acolhê-los”. A ideia central aqui – o que Buainain, Alves, Silveira e Navarro (2013) chamam de uma das inferências com base em dados estatísticos mais importantes da história recente da agricultura no país – é apontar a ineficiência produtiva da pequena produção. Uma vez que mais de 65% dos estabelecimentos agropecuários do país aufeririam pouco mais de 3% da renda bruta total da atividade agrícola. Buainain, Alves, Silveira e Navarro (2013) partilham dessa compreensão, a ponto de elaborarem sete teses que partem do entendimento da superioridade produtiva da agricultura moderna (agronegócio) e da inviabilidade de formas de produção (agricultura familiar) que não se pautem pelo padrão dessa dinâmica agricultura moderna.

Os autores destacam a agricultura moderna como um dos setores mais dinâmicos da economia nacional atualmente e como fundamental para a composição do PIB do país. Mais que isso, chega-se a apontar a maior relevância econômica da atividade em relação a segmentos produtivos com alto nível de tecnologia agregada, caso de muitas das mais importantes empresas públicas e privadas do país. Uma argumentação que destaca a legislação ambiental brasileira e a “fragmentação” da terra no Nordeste como elementos engessadores do aumento da produção agropecuária. As sete teses apontam a perda de importância do fator terra na agricultura, a indispensabilidade da Revolução Verde para a “segurança” alimentar e a redundância dos pequenos estabelecimentos. Defende-se, ainda, o caráter desnecessário da reforma agrária no atual momento, o papel dispensável da ação do Estado sobre a agricultura, a inviabilidade estrutural de pequena produção e a tendência a uma via argentina de desenvolvimento rural no Brasil (BUAINAIN; ALVES; SILVEIRA; NAVARRO, 2013).

Embora os autores clamem que todas essas teses possuem sólido lastro empírico, Mattei (2014) demonstra que seu alicerce é, na verdade, bastante frágil. Primeiro, porque o referido fundamento empírico reflete, sobretudo, uma seletividade estatística que ignora deliberadamente determinados indicadores e foca-se em outros pouco elucidativos, revelando o caráter ideológico de toda a linha de análise do texto. Justamente a ideologização que os autores repetidas vezes alegam ser a única base para a defesa de outras formas de agricultura que não a moderna. Segundo, porque as sete “teses” não passam, em sua maioria, de apontamentos pouco fundamentados ou do enaltecimento de determinados elementos ou

processos por sua suposta superioridade intrínseca. Terceiro, porque as sete teses reduzem o espaço rural ao âmbito produtivo, desconsiderando a natureza multidimensional dos espaços rurais e equivalendo, com isso, desenvolvimento rural a desenvolvimento agrícola. E, ainda assim, em uma visão bastante limitada deste, já que não extrapola a dimensão econômica analisada de forma bastante superficial.

Seria inviável retomar aqui cada uma das contraposições de Mattei (2014) ao conteúdo problemático das sete teses, várias destas constituindo-se em meros apêndices pouco agregadores das anteriores. Contudo, é oportuno retomar uma das últimas críticas feitas por Mattei (2014), quando o autor coloca que toda a argumentação de Alves e Rocha (2010) e Buainain, Alves, Silveira e Navarro (2013) perde sua sustentação quando se verifica que ela se assenta exclusivamente sobre o indicador valor bruto da produção. Critério que é obviamente insuficiente, pois negligencia o consumo intermediário, fator que poderia revelar a inviabilidade em longo prazo do modelo do agronegócio brasileiro em termos sociais, ambientais, culturais e mesmo econômicos, como tem apontado Delgado (2012, 2014). Todavia, não é apenas a denúncia da falácia dos índices de produtividade do agronegócio que justifica a opção pela agricultura familiar, os argumentos em favor do segmento são numerosos e diversificados:

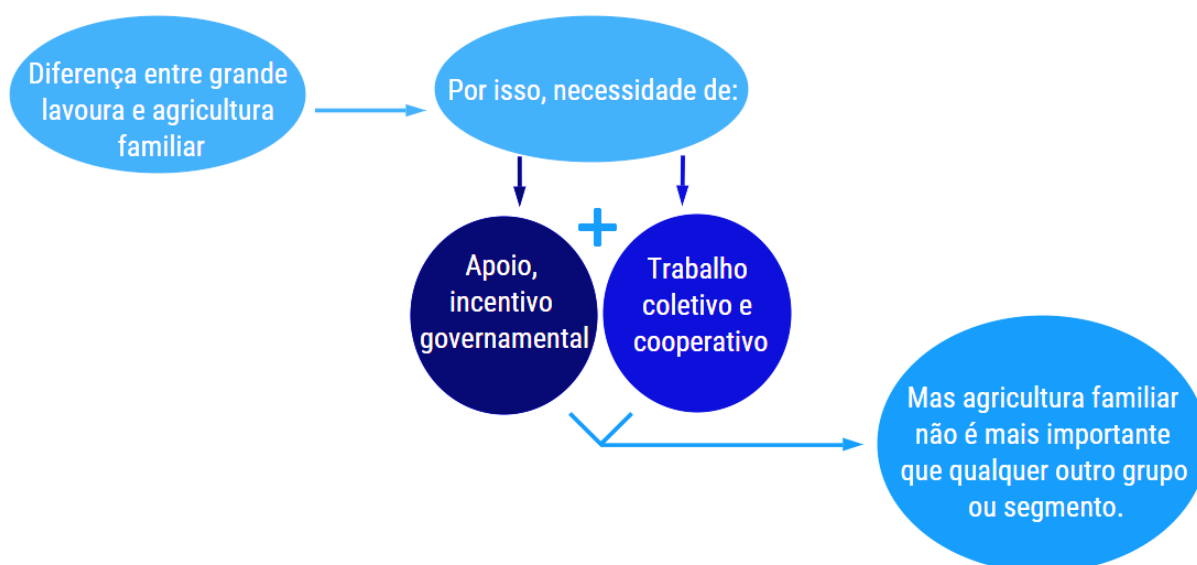
Pequenos produtores contribuem para a segurança alimentar e nutricional do mundo enquanto realizam outros papéis correlacionados em seus territórios. Evidências históricas mostram que a agricultura familiar, adequadamente apoiada por políticas e investimentos públicos, tem a capacidade de contribuir efetivamente para a segurança e soberania alimentar, além de substancial e significativamente para o crescimento econômico, a geração de emprego, a redução da pobreza, a emancipação de grupos negligenciados e marginalizados e a redução das desigualdades espaciais e socioeconômicas. Dentro de um ambiente político e institucional favorável, pode contribuir para o manejo sustentável da biodiversidade e de outros recursos naturais, preservando o patrimônio cultural.

A contribuição da agricultura familiar para a segurança alimentar e nutricional é direta, na medida em que liga a produção e o consumo a muitas famílias rurais, e indireta porque (a) está aprovendo os mercados domésticos com os principais produtos alimentícios, (b) faz isso de uma maneira potencialmente resiliente, e (c) porque em muitos países a agricultura familiar funciona como uma importante rede de segurança social. A eficiência potencial da agricultura familiar em relação às fazendas maiores tem sido amplamente documentada, concentrando-se na capacidade dos pequenos produtores de alcançar altos níveis de produção por unidade de terra, através do uso de mão de obra familiar em sistemas de produção diversificados (HLPE, 2013, p. 12, tradução nossa⁴⁹).

⁴⁹ “Smallholders contribute to world food security and nutrition while performing other related roles in their territories. Historical evidence shows that smallholder agriculture, adequately supported by policy

Pautadas sobre tal entendimento, as figuras 17 e 18 retratam a categoria autoimagem de agricultores atendidos e não atendidos por políticas públicas através do índice mapa cognitivo (MILES; HUBERMAN, 1994). O objetivo da categoria consiste em evidenciar como os agricultores enxergam a si mesmos no processo de desenvolvimento, como dimensionam sua atuação e a percebem em relação à agricultura empresarial. A utilização do índice mapa cognitivo, por sua vez, remonta à intenção de explicitar o encadeamento lógico de ideias que, de modo geral, organiza o olhar dos agricultores sobre si mesmos no que diz respeito a seu papel no desenvolvimento rural.

Figura 17 – Autoimagem de agricultores atendidos por políticas públicas



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.
Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

and public investments, has the capacity to contribute effectively to food security, food sovereignty, and substantially and significantly to economic growth, the generation of employment, poverty reduction, the emancipation of neglected and marginalized groups, and the reduction of spatial and socio-economic inequalities. Within an enabling political and institutional environment, it can contribute to sustainable management of biodiversity and other natural resources while preserving cultural heritage.

The contribution that smallholder agriculture makes to world food security and nutrition is both direct, in as far as it links production and consumption for many rural households, and indirect because (a) it is provisioning domestic markets with the main food products, (b) it does so in a potentially resilient way, and (c) because in many countries smallholder agriculture functions as an important social safety net.

The potential efficiency of smallholder farming relative to larger farms has been widely documented, focusing on the capacity of smallholders to achieve high production levels per unit of land through the use of family labour in diversified production systems."

Ambos os grupos partem da diferenciação entre a agricultura familiar e a agricultura empresarial. Uma questão já anteriormente realçada (capítulo quatro), em razão das maiores dificuldades de escoamento da produção, da grande concorrência no mercado, da carência de recursos, da pequena margem de intervenção junto ao poder público e da pouca representatividade em termos eleitorais do segmento no município. A partir desse ponto, porém, uma distinção importante se estabelece entre os dois grupos. Para os agricultores atendidos por políticas públicas, essa diferenciação justifica a necessidade de apoio e incentivos governamentais ao segmento. Estes, por seu turno, deveriam ser somados ao empenho pessoal dos agricultores na tentativa de articulação interna, por meio de trabalho coletivo e cooperativo.

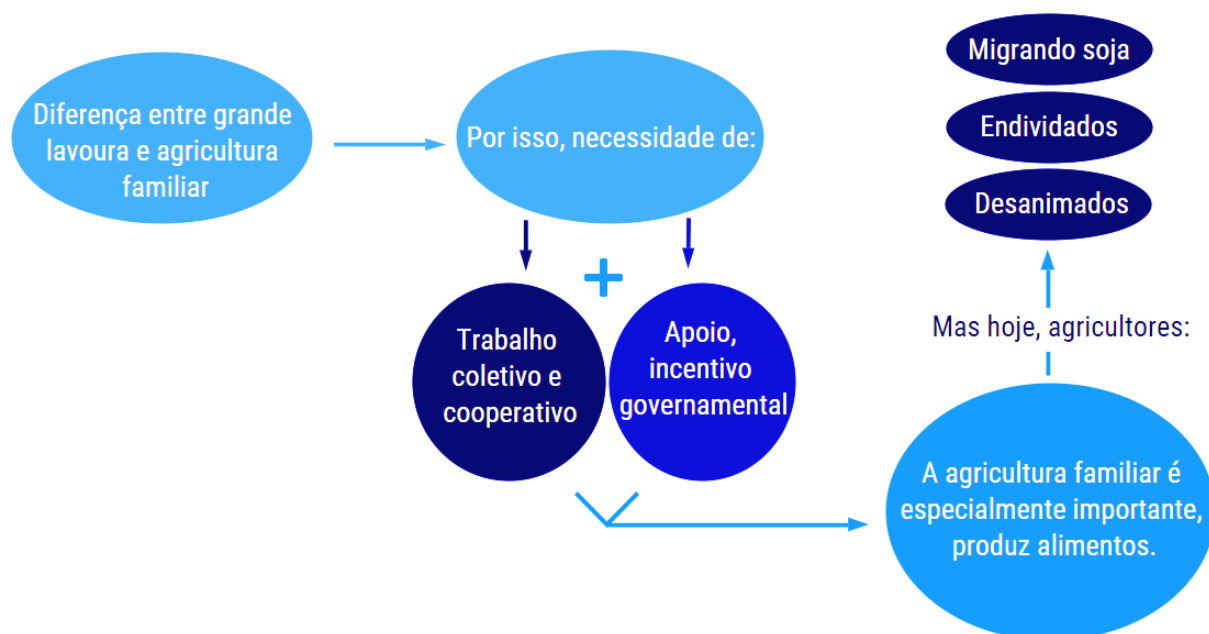
No entanto, para esse grupo, a agricultura familiar não é mais importante que a produção empresarial ou que qualquer outro segmento produtivo. A necessidade primeira e fundamental de apoio estatal (mais do que de trabalho coletivo do segmento) não se deve à maior importância da agricultura familiar para o desenvolvimento rural, e sim à necessidade da sua equiparação ao segmento empresarial da agricultura. O apoio prioritário do governo seria uma forma de reduzir o relatado distanciamento entre pequenos e grandes produtores rurais. Não se trata de uma reivindicação dos agricultores por condições que lhes permitam se tornarem também empresários, mas da demanda pelo reconhecimento público da especificidade produtiva da agricultura familiar e das maiores dificuldades enfrentadas pelo segmento em função de sua escala de produção. O maior apoio governamental, nesse sentido, permitiria a reprodução social do modo de vida do segmento, não sua transformação em parte da agricultura empresarial.

O intuito da categoria autoimagem implica em trazer o olhar interno dos dois grupos de agricultores entrevistados sobre si mesmos. Mas a proposta geral deste trabalho consiste em propiciar uma visão integrada e interconectada de como todos os segmentos envolvidos na promoção do desenvolvimento rural de Pelotas enxergam a viabilização desse processo. Por esse motivo, é válido pontuar que a compreensão analisada também se faz presente no grupo da extensão, para quem a priorização do investimento estatal na agricultura familiar teria um sentido de equiparação, mas também de reparação. Os extensionistas, assim como Grisa e Schneider (2015a), entendem que o processo de modernização da agricultura brasileira, o qual privilegiou a agricultura empresarial, se consagrou à base de

muitos recursos e subsídios estatais. Um apoio financeiro de proporções amplamente superiores à atenção historicamente dada à agricultura familiar, mesmo considerando-se os avanços a partir da década de 1990.

A posição dos agricultores não atendidos por políticas públicas é ligeiramente diversa (Figura 18). O grupo parte da distinção entre agricultura familiar e empresarial com base nos mesmos critérios apontados pelos agricultores atendidos. Porém diverge quanto à importância do apoio estatal, que considera necessário, mas secundário em relação à maior organização do segmento da agricultura familiar, através de trabalho coletivo e cooperativo. Como já destacado, o grupo dos agricultores familiares que não acessam políticas públicas tende a ser menos confiante e otimista quanto aos possíveis impactos positivos dos programas e políticas governamentais. Além do receio construído em função dos casos de famílias endividadadas após a contratação de crédito, existe também uma postura mais crítica em relação a si mesmos do que o verificado no outro grupo de agricultores entrevistados.

Figura 18 – Autoimagem de agricultores não atendidos por políticas públicas



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

Os agricultores não atendidos por políticas públicas atribuem a si mesmos a responsabilidade por grande parte dos problemas hoje enfrentados pela produção familiar no município: *“faz quarenta e cinco anos que eu estou na Colônia. Eu lembro*

de quando se plantava, se trabalhava na Colônia, agora ninguém trabalha mais. Agora só pensam em se aposentar, ficam com um ou dois hectares só” (entrevista, agricultor NPP5, maio 2019); *“eu acho o povo desunido, entende? Todo mundo reclama: ‘ah, está acontecendo isso, está acontecendo aquilo’. Mas aí chega na hora de fazer alguma coisa e todo mundo vai embora, aí vão só um ou dois, e uma andorinha não faz verão”* (entrevista, agricultora NPP8, maio 2019).

Apesar de tal visão crítica sobre si mesmos, esses agricultores entendem que a produção familiar é especialmente importante em comparação à agricultura empresarial. Visto que a primeira é a responsável por alimentar a população, aspecto essencial para o desenvolvimento rural e também urbano, enquanto a segunda se destina preferencialmente à exportação e alimentação animal. Todo o potencial de contribuição da agricultura familiar de Pelotas estaria sendo contido pelas limitações enfrentadas pelo segmento no cenário contemporâneo (aquelas inicialmente destacadas para distingui-lo da produção empresarial), pelo endividamento resultante da contratação de crédito e pela forma como os agricultores têm respondido a essa conjuntura. De acordo com os entrevistados: com grande desânimo, optando pela especialização produtiva, pela produção de soja ou pelo arrendamento de suas terras.

De fato, de modo geral em todo o mundo e, em especial, no Brasil, a agricultura familiar já apresenta índices de produtividade superiores aos da produção em larga escala (DE JANVRY; SADOULET, 2001; WIGGINS, 2009), consistindo na maior produtora mundial de alimentos (LOWDER; SKOET; RANEY, 2016). Agricultura familiar não é sinônimo de pobreza rural ou ineficiência produtiva, como postulam Alves e Rocha (2010) e Buainain, Alves, Silveira e Navarro (2013). De modo inverso, trata-se do segmento que, com 24,3% da terra no Brasil, emprega 74% da mão de obra ocupada no trabalho agrícola, sendo responsável por 38% do valor bruto da produção e pelo atendimento de aproximadamente 70% do consumo doméstico de alimentos, conforme constataam Graeub; Chappell; Wittman; Ledermann; Kerr; Gemmill-Herren (2015) ao analisarem dados do Censo Agropecuário de 2006.

Como sublinha Kageyama (2008), associar agricultura familiar e desenvolvimento rural não remonta a uma afiliação ideológica, mas a uma constatação de ordem empírica. O passado e o presente de relegação do segmento são consequências de uma formação discursiva hegemônica que, embora não

unânime no plano da administração estatal entre os anos 1990 e meados da década de 2010, jamais teve sua prevalência ameaçada. Analisar a trajetória brasileira no que se refere ao desenvolvimento territorial rural pode ajudar a compreender essa dinâmica.

6.3.1 Uma rota para a espacialização: o desenvolvimento territorial rural

A ideia de desenvolvimento territorial implica em um processo desencadeado por um conjunto de intervenções de base local e coletiva, culturalmente territorializadas em programas de ação que valorizem práticas sociais peculiares ao contexto em questão (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009; DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007; SAQUET, 2009; SCHNEIDER, 2004). Estratégia marcante no delineamento das políticas públicas para o espaço rural no começo dos anos 2000, o desenvolvimento territorial extrapola a esfera das políticas públicas. Uma vez que envolve vinculações de natureza social e territorial, construções identitárias de caráter cultural e político, lógicas cooperativas e de reciprocidade e saberes populares mobilizados para a reprodução social de famílias e comunidades (SAQUET, 2019a, 2019b).

Delgado e Leite (2011) entendem que a opção brasileira pela via do desenvolvimento territorial, já manifestada, inicialmente, na década de 1990, representa um direcionamento da ação estatal para uma atuação mais presente na promoção do desenvolvimento rural. Trata-se da opção por um caminho diverso daquele preconizado durante o período de modernização da agricultura brasileira, porém sem, necessariamente, contrariar a orientação neoliberal adotada pela política econômica.

Para Delgado, Bonnal e Leite (2007), a confluência perversa aludida por Grisa e Schneider (2015b) na seção anterior ocorre, na prática, quando a inclinação do governo brasileiro ao desenvolvimento territorial acaba funcionando como um mecanismo para encobrir, por meio de *slogans* apazíveis, a omissão de um Estado regido por preceitos neoliberais (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007). Segundo os autores, a política de desenvolvimento territorial “reflete também a crença no esvaziamento da capacidade intervencionista do Estado nacional, cuja atuação deveria ficar restrita, quase exclusivamente, à obtenção e à preservação do

equilíbrio macroeconômico (em especial fiscal e monetário)” (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007).

Operacionalizada através da formulação de políticas públicas descentralizadas e da criação de espaços públicos de participação, como os colegiados municipais – mais tarde transformados em territoriais –, a política de desenvolvimento territorial articula a participação representativa da população com o princípio da descentralização. O problema, no entanto, é o ângulo sob o qual a descentralização é enquadrada. Isso porque a mesma não é intrinsecamente benéfica ou, menos ainda, prescinde de uma atuação estatal marcante. Em uma crítica à associação maniqueísta entre descentralização e democracia e entre centralização, autoritarismo e ausência de transparência, Arretche (1996), defende a ideia de que centralização e descentralização são codependentes.

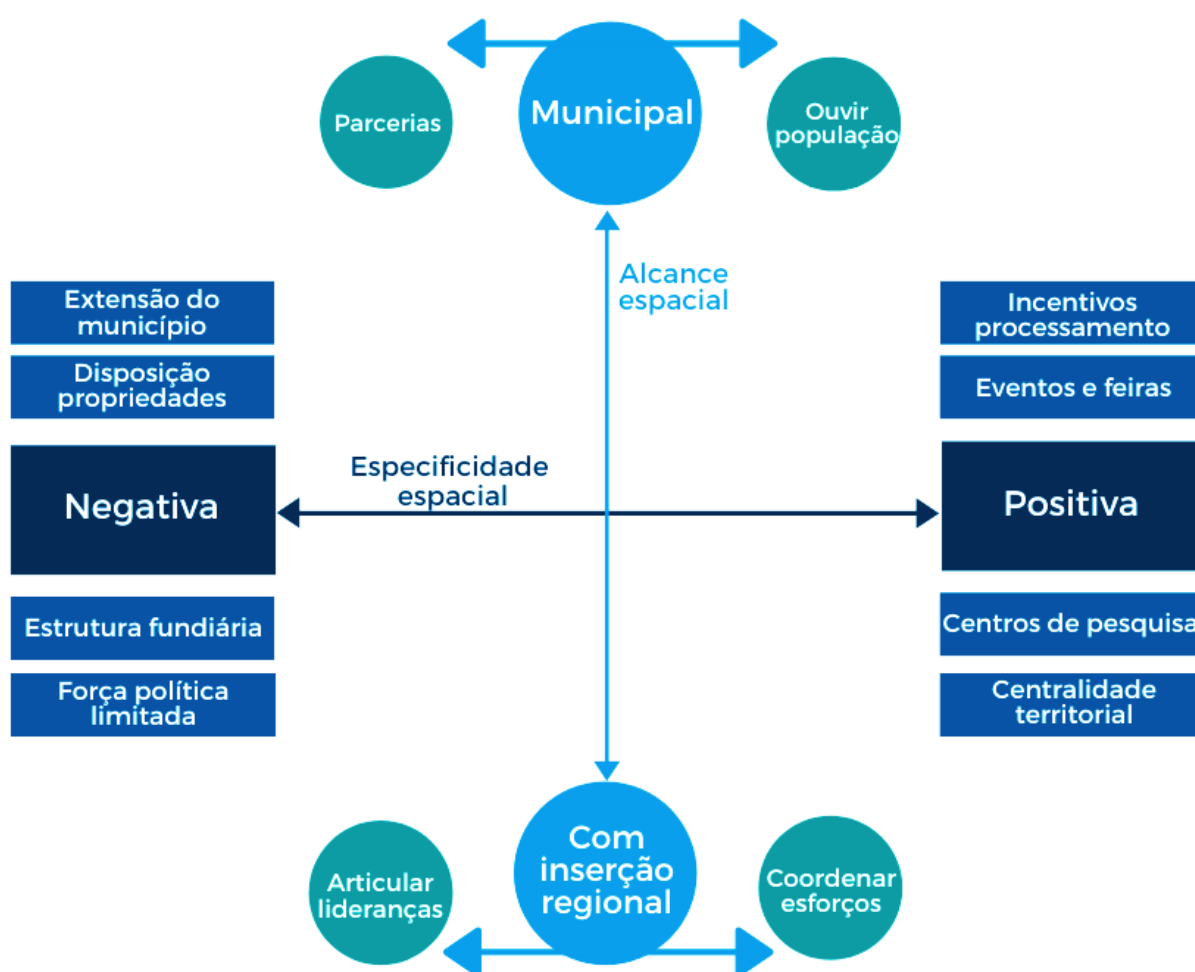
Para a autora, o sucesso da última, como estratégia de aproximação entre poder público e demandas locais, depende da existência de um governo central fortalecido, capaz de dotar com infraestrutura e recursos os demais entes federados. Além de coordenar de forma remota – mas atenta – todo o processo. A autora fundamenta tal posicionamento na explicitação de que foi exatamente no momento de maior centralização político-econômica da história do país, durante o regime militar deflagrado em 1964, que ocorreu um amplo processo de capacitação institucional e administrativa dos entes federados. Tal processo se deu por meio de incentivos econômicos para a criação de empresas públicas e de corpos administrativos técnicos para a gestão das políticas públicas no nível municipal e, principalmente, estadual (ARRETCHÉ, 1996).

É preciso pontuar o caráter conjuntural desse exemplo – assim como o de qualquer outra referência que tenha como parâmetro a realidade objetiva, em última instância. O fato é que existe no passado nacional recente um precedente que afirma a possibilidade de um governo central ativo – ainda que em um modelo nem de longe desejável – e também capaz de atuar no sentido da autonomização de estados e municípios. Por isso, enfatiza Arretche (1996), a centralização e a descentralização são instrumentos capazes de conduzir a avanços importantes, quando aplicados cooperativamente. Da mesma forma, ambos podem não passar de ferramentas perfunctórias se a questão central não for combatida: a relação que historicamente se estabelece no Brasil entre as elites econômicas e o poder público. O que a autora explicita ao salientar que descentralizar pode dificultar uma

dominação emanada do centro, ao mesmo tempo em que favorece a internalização da dominação, agora mais territorializada e direta, reforçando o clientelismo.

Mirando o entendimento dos gestores e extensionistas entrevistados sobre essa questão, a figura 19 enfoca a categoria molar caráter espacial do desenvolvimento, utilizando, para isso, as subcategorias especificidade e alcance espacial do desenvolvimento. Com inspiração no índice mapa relacional (MILES; HUBERMAN, 1994), propõe-se a análise dessas duas categorias moleculares através do índice lógica relacional. Este se aplica com o intuito de expressar como os entrevistados relacionam a especificidade espacial de Pelotas com a abrangência espacial que deve ser adotada na mobilização do desenvolvimento rural.

Figura 19 – Especificidade e alcance espacial do desenvolvimento rural para extensionistas e gestores



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.
Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

A especificidade espacial de Pelotas é entendida pelos entrevistados em duas dimensões, uma negativa e outra positiva. A primeira engloba a já referida grande extensão territorial do município (1.647km²) e, particularmente, de seu espaço rural (1457,26km²), que corresponde a 88,48% do território municipal (PELOTAS, 2017b). No caso da política de assistência social, por exemplo, esse fator se coloca como um impedimento para que um grupo de trabalho de plantel restrito possa alcançar diretamente as famílias e acompanhar de forma mais presente o seu cotidiano, de modo a identificar situações de vulnerabilidade social ou familiar. Paralelamente, a disposição das propriedades rurais familiares em Pelotas ocorre de forma dispersa pelo território municipal, o que, juntamente com o caráter diversificado da produção local, obstaculiza a organização e a mobilização coletiva dos agricultores:

Alguém vai dizer assim: ‘mas e por que vocês não se organizam? Por que não fazem uma cooperativa, fazem isso, fazem uma associação’. Não é bem assim, porque é muito espalhado [a disposição das propriedades na Colônia de Pelotas] e nós aqui temos muitas atividades, nós temos hortigranjeiros, fruticultura, nós temos leite. Na agricultura familiar também tem a agropecuária familiar, até soja tem, milho e depois feijão, batata, todas essas coisas se produzem na pequena propriedade (entrevista, presidente do STR, maio 2019).

A concentração que marca a estrutura fundiária do município também é levantada como uma particularidade negativa. Em Pelotas, os estabelecimentos empresariais respondem por apenas 9,4% do total de estabelecimentos agropecuários, mas ocupam uma área que corresponde a 57,56% das terras cultiváveis (IBGE, 2017). Com isso, Pelotas esboça um microcosmo da realidade nacional, em que a exiguidade de terras de que dispõe a agricultura familiar, inclusive para garantir a sucessão familiar, convive com extensas áreas de propriedades improdutivas. Por fim, a limitada força política da metade sul do estado, na qual Pelotas se insere, é tratada como uma barreira ao poder de influência regional sobre o governo estadual na demanda pelo direcionamento de verbas. Dado que a metade norte do estado conta com 408 municípios, enquanto a metade sul abarca apenas 89 municipalidades. Além de maiores possibilidades para exercer pressão coletiva sobre a administração estadual, a proximidade entre os municípios que caracteriza a malha territorial da metade norte do estado facilita as

articulações intermunicipais, um processo menos favorecido no contexto da metade sul.

Por outro lado, no campo das especificidades territoriais positivas, os entrevistados destacam a política de incentivo ao processamento agroindustrial que a SMDR e a EMATER adotaram recentemente como estratégia de diversificação da matriz produtiva no espaço rural. Fazem alusão, também, ao bom número de eventos e feiras que compõem o calendário festivo anual do rural de Pelotas, e ao número significativo de centros de pesquisa qualificados encontrados no município, como as unidades da EMBRAPA, os escritórios da EMATER (Regional, Municipal e UCP), as universidades (UFPel e UCPel) e o CAPA. Conjuntamente, gestores e extensionistas mencionam a centralidade territorial exercida por Pelotas em relação aos municípios do entorno em termos de oferta educacional, tecnológica, cultural e de serviços de saúde. Além da quantidade de órgãos administrativos e do importante polo de beneficiamento de arroz sediado no município. De fato, os municípios de Pelotas e Rio Grande juntos respondem por 75% do PIB total dos municípios do COREDE-Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

No que se refere ao alcance espacial a ser atribuído ao desenvolvimento rural do município, os entrevistados defendem projetos que partam justamente do aproveitamento das especificidades territoriais positivas de Pelotas. Uma visão compatível, portanto, com uma perspectiva de desenvolvimento territorial que parta da valorização dos lugares e de suas diferenças, opondo-se a imposições decisórias alheias à especificidade espacial do local (SAQUET, 2009). Nesse posicionamento, dois elementos são levantados como essenciais: uma concepção descentralizada da mobilização dos processos de desenvolvimento, a partir do protagonismo da população, e o estabelecimento de parcerias com organizações com poder de agregação no espaço rural. O primeiro elemento é assim exposto pelo presidente do COREDE-Sul:

[...] é muito forte para nós que as coisas acontecem nos municípios, as coisas não acontecem na região, não acontecem no estado, não acontecem lá em Brasília, elas acontecem no município. Então nós temos que ouvi-los [a população local] e saber das suas necessidades (entrevista, presidente do COREDE-Sul, maio 2019).

Já o segundo elemento diz respeito ao reconhecimento do poder de ramificação que Igrejas e associações, por exemplo, possuem para o contato direto

com a população no espaço rural. Tais entidades alcançam os agricultores de forma mais direta e efetiva, valendo-se de relações de confiança, o que abre uma possível alternativa para a execução de serviços como o de assistência social (entrevista, coordenador de planejamento da SMAS, setembro de 2018). A clareza quanto à necessidade de tomar a tessitura territorial do lugar como base para projetos de desenvolvimento, no entanto, não faz com que gestores e extensionistas percam de vista a necessidade de um desenvolvimento a partir da inserção regional do município. Para os entrevistados, a centralidade regional exercida por Pelotas deve ser aproveitada para a articulação das lideranças regionais em uma coordenação de esforços que favoreça a recuperação da economia regional, a partir de uma valorização da identidade e da potencialidade produtiva da metade sul.

Nesse sentido, é possível perceber que os entrevistados compreendem que os processos de desenvolvimento devem ser mobilizados de forma descentralizada, sob o protagonismo dos lugares e das pessoas. Entretanto, também entendem que esse desenvolvimento deve ser pensado a partir de sua inserção regional, em uma estratégia que visa potencializar os esforços locais com base na construção de articulações intermunicipais (caso da rota de cicloturismo entre Pelotas e Morro Redondo, por exemplo).

Todavia, a linha defendida pelos entrevistados assume um caráter bastante pragmático ao se amparar, fundamentalmente, no aproveitamento das potencialidades locais, sendo bastante lacônica com relação a particularidades territoriais indicadas como negativas, como a concentração fundiária. Fator que evoca ao poder de influência histórico que detêm os grandes proprietários de terra no município, o que reforça o entendimento de Arretche (1996) sobre a necessidade de prudência ao enaltecer a descentralização. A mesma é apenas um instrumento, frequentemente bem utilizado por quem detêm poder nos lugares.

Rodrigues (2014) reforça esse ponto, ao ressaltar o condicionamento institucional das decisões estatais. Um ambiente institucional marcado pelo fisiologismo se reproduz de forma disseminada independentemente do nível de governo. Não obstante, a autora demonstra que se o ambiente institucional pode modelar certo comportamento social, a recíproca também é verdadeira. Políticas públicas de viés diferenciado podem fomentar trajetórias institucionais diferentes. Não existe determinismo unidirecional nesse processo, mas uma via aberta a impulsos advindos das duas direções.

O que se intenta demonstrar com isso é a duplicidade do caráter permeável do Estado brasileiro, isto é, da natureza personalizada das relações que o Estado desenvolve com os segmentos privados, segundo vínculos não claramente regulados do ponto de vista de uma administração técnica. Lógica que implica em um elemento constituinte da organização estatal do país, mas que pode ser apropriado de diferentes modos. De forma desigual e seletiva, como o amplo histórico nacional evidencia, mas também de maneira democrática e participativa, como algumas análises já demonstraram (MARQUES, 1999) e o processo de criação do PAA ratifica.

Em outras palavras, o caráter permeável do Estado brasileiro permite uma aproximação da gestão governamental a diversos segmentos sociais. O que abre a possibilidade de ingresso na pauta estatal de demandas com uma base social mais equanimemente concebida. Nos anos 2000, essa base social parece se ampliar com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)⁵⁰.

Contudo, o programa de desenvolvimento territorial brasileiro não conseguiu concretizar o potencial vislumbrado por Rodrigues (2014) para as políticas públicas em geral. Já que, como argumenta Favareto (2009/2010), os avanços em termos de normatização do desenvolvimento territorial no Brasil e na América Latina não romperam operacionalmente com o viés setorial de instituições ligadas à promoção do desenvolvimento, bem como dos programas e políticas por elas mobilizados. Uma questão também observada no que se refere à atuação e à cooperação interinstitucional entre as instituições pesquisadas em Pelotas.

Por isso, Favareto (2010a) entende que o desenvolvimento territorial no Brasil e na América Latina consiste em uma inovação por adição, pois permanece associado ao combate à pobreza, vista como um sintoma da presença da agricultura

⁵⁰ A Secretaria de Desenvolvimento Territorial e o próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário foram extintos em 12 de maio de 2016, no primeiro dia de exercício da presidência pelo vice-presidente da república, Michel Temer, em razão do afastamento da presidente Dilma Rousseff, devido à instauração do processo de impeachment. À época, as competências do MDA foram repassadas para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Porém ainda em 29 de setembro de 2016 o decreto nº 8.865 subordinou a estrutura já desaparelhada do MDA (agora mera Secretaria Especial de Agricultura Familiar) à Casa Civil da Presidência da República, desestruturando a política e as ações do antigo ministério, em uma demonstração pública de desconsideração governamental das especificidades e da importância socioeconômica da agricultura familiar. Atualmente, a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo integra a estrutura organizacional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), órgão historicamente comprometido com os interesses da agricultura patronal.

familiar, em uma visão subalterna de rural, como mero produtor de bens primários. Assim, priorizam-se os programas assistencialistas preconizados por Alves e Rocha (2010), que minimizam a importância e a multifuncionalidade da agricultura familiar e privam regiões e populações de políticas de dinamização econômica. Uma lógica que ratifica a dicotomia que toma o rural como retrógrado e o urbano como moderno, e reduz o potencial abrangente e inventivo do desenvolvimento territorial de que trata Saquet (2019a).

A incompatibilidade entre o discurso e a prática do desenvolvimento territorial é também enfocada por Schejtman e Berdegú (2003). Os autores compreendem que existe um trânsito incompleto entre a visão e a ação, para o qual contribuem, além de uma dificuldade operacional, problemas de ordem teórico-conceitual na definição de desenvolvimento territorial adotada pelas instituições latino-americanas. Para Schejtman e Berdegú (2003), ainda não existe, de fato, uma definição teórica consolidada no cenário regional que possa orientar a atuação institucional. Tal situação, verificada na análise da cooperação interinstitucional entre as entidades pesquisadas em Pelotas, seria, em parte, decorrente de um olhar excessivamente disciplinar, receoso de uma integração que permita o intercâmbio de saberes e a possibilidade de circular entre diferentes áreas do conhecimento, premissa importante para um projeto de desenvolvimento territorial rural.

Adicionalmente, há o fato de que a formulação de políticas públicas é pensada no país – pelo menos no que se refere aos segmentos menos capitalizados – como resposta a quadros ou pressões conjunturais. Não existe uma efetiva definição de sentido no encaminhamento estatal de programas capazes de sobrepor-se às diferentes gestões governamentais (DELGADO; LEITE, 2011; SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2003). Trata-se da ausência de prioridades de Estado no tratamento dos problemas presentes nos espaços rurais. Dito de outro modo, falta uma concepção una e múltipla de desenvolvimento, capaz de apropriar-se democraticamente das instituições e das características da configuração estatal brasileira, promovendo políticas públicas de corte mais equânime. A discussão realizada no capítulo seguinte busca aclarar a exequibilidade dessa proposição, demonstrando a viabilidade da condução de um desenvolvimento uno e múltiplo no rural brasileiro.

Neste capítulo realizou-se um debate sobre o desenvolvimento rural em uma perspectiva teórica internacional e nacional, e também a partir da análise do

direcionamento tomado pelo governo brasileiro entre a década de 1990 e meados dos anos 2010 – quando o país passa a viver um período de marcante instabilidade política –, com atenção particular ao reconhecimento dado à importância da agricultura familiar para o desenvolvimento rural. Dentro desse escopo, buscou-se demonstrar, com base nos entendimentos dos grupos pesquisados, que – apesar do preocupante cenário político contemporâneo no país – as proposições teóricas debatidas encontram vias objetivas de condução na realidade ou, mesmo, começam a apresentar alguns exemplos promissores em termos de incentivo à articulação de diferentes dimensões do desenvolvimento rural.

Nada disso elimina a existência de limitações estruturais ou de um aflitivo cenário conjuntural, tampouco torna menos preocupante a notável dificuldade dos grupos entrevistados em completar o trânsito entre visão e ação. A prevalência – mas não o consenso como visto – de um discurso amparado em ideais alternativos de desenvolvimento indica um avanço significativo, porém também aponta para a dimensão do desafio que agora se coloca: a superação de práticas arraigadas em instituições e em comportamentos sociais. Ao mesmo tempo, verifica-se o reconhecimento e, mesmo, a mobilização de processos que abrem caminhos para a dinamização dos espaços rurais e a valorização da agricultura familiar, para além do plano retórico.

O reconhecimento do protagonismo da agricultura familiar para o desenvolvimento rural; a construção de estratégias de valorização do patrimônio natural e cultural, através do estímulo à cooperação entre diferentes empreendimentos comerciais; e a compreensão acerca da centralidade dos lugares e das pessoas para o desenvolvimento são apenas alguns dos exemplos verificados em Pelotas. Não se trata de sugerir que um processo notável de desenvolvimento rural já se opera no município pesquisado e que os problemas identificados serão naturalmente resolvidos. O quadro delineado por todos os grupos entrevistados sobre o rural de Pelotas é nitidamente negativo e demanda ações voltadas para a sua transformação. O que este capítulo pretendeu foi apenas indicar que as discussões teóricas recentes encontram ecos empíricos na existência de vias, de pequenos meandros abertos, para ações voltadas à promoção de mudanças para melhor nos espaços rurais brasileiros.

7 O DESENVOLVIMENTO RURAL SOB UMA PERSPECTIVA UNA E MÚLTIPLA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO UMA VIA ENTRE EXTREMOS

A agricultura familiar, conforme demonstrado, representa um segmento social de incontestável importância para qualquer proposta de desenvolvimento rural que se pretenda multidimensional, isto é, comprometida com as dimensões social, ambiental, cultural e também econômica. O cenário nacional recente⁵¹ demonstrou esse reconhecimento através de uma maior preocupação com as políticas públicas voltadas aos agricultores familiares, através de crescentes investimentos públicos – ainda que pouco significativos quando comparados aos montantes destinados ao agronegócio. Um processo que extrapolou o âmbito da liberação de crédito, passando a dirigir-se também para a garantia de parcelas expressivas dos mercados institucionais para a agricultura familiar.

Com base no exame desse processo, o capítulo que segue objetiva a defesa de uma perspectiva una e múltipla de desenvolvimento, advogando em favor de alternativas de desenvolvimento rural que prezem pelo protagonismo da agricultura familiar. Isso implica reconhecer a importância da atuação estatal para a reprodução do segmento, mas também as amplas possibilidades decorrentes da inserção da agricultura familiar nos diferentes mercados. Argumenta-se que o caminho mais profícuo para um desenvolvimento rural alicerçado sobre a centralidade da agricultura familiar reside na articulação entre Estado e mercados, como vias para a promoção de transformações positivas nos espaços rurais. Tais processos podem ser estimulados, entre outras vias, por políticas públicas capazes de articular essas duas instituições, caso do PAA e PNAE, como se pretende demonstrar.

A abordagem teórica adotada se embasa na compreensão de que o desenvolvimento rural consiste em um processo viável mesmo sob a lógica econômica hegemônica. Mais do que isso, sustenta-se a possibilidade de que as políticas públicas se utilizem de instrumentos oferecidos por essa lógica para a construção de processos multidimensionais de desenvolvimento rural. Como se pretende demonstrar, não existe nesse direcionamento nenhuma intenção de

⁵¹ As referências feitas ao contexto político brasileiro recente tomam em consideração o período entre o final dos anos 1990 e a primeira metade da década de 2010. Evidentemente, não se considera o período posterior a esse intervalo de tempo, marcado por amplas e graves regressões em termos de promoção do desenvolvimento rural.

identificar no modelo econômico neoliberal o esteio de uma rota de condução para a superação dos problemas socioeconômicos contemporâneos, sobretudo por compreender-se que esses problemas se originam e se reproduzem a partir da dinâmica assimétrica de operação de tal modelo. O que se defende é a tentativa de distinção de interstícios na atual configuração macroeconômica, caminhos delineados pela margem de autonomia dos lugares para o enfrentamento objetivo da realidade contemporânea do rural brasileiro.

7.1 A relação entre desenvolvimento e políticas públicas: uma primeira aproximação

É importante ressaltar que não se almeja uma discussão em profundidade sobre o papel do Estado e dos mercados no desenvolvimento rural, perfazendo a cronologia do debate teórico (ABRAMOVAY, 1990; BERNSTEIN, 1977; FRIEDMANN, 1978; JEAN, 1994; PLOEG, 2010, 2015; GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 2008; CONTERATO; NIERDELE; RADOMSKY; SCHNEIDER, 2011) acerca da relação dos dois com a agricultura. Também não se pretende partir da constatação da ausência de uma ponderação mais aprofundada sobre essa relação tríplice nos clássicos e, por fim, atingir as variadas perspectivas contemporâneas. Tampouco se tem como meta avançar verticalmente na análise de uma proposição específica sobre o papel do Estado ou dos mercados no incentivo ao potencial multidimensional da agricultura familiar.

Tais exercícios não são compatíveis com o alcance dos objetivos postulados na pesquisa ou com a plena abordagem do problema investigado no período de tempo disponível e, além disso, fogem ao escopo aqui proposto. Isto é, apontar a validade das relações entre agricultura familiar, Estado e mercados como fundantes para a proposição de políticas públicas voltadas para processos de desenvolvimento rural múltiplos ou intrinsecamente *multi*, como sugerem Grisa e Schneider (2015a) e como a análise dos mercados institucionais para a agricultura familiar permite entrever.

Há nessa proposta alguns pontos de inflexão a precisar. Tratar do desenvolvimento rural como um processo capaz de incentivar a agricultura familiar através da ação articulada dos mercados e do Estado esclarece, de antemão, que não se pretende patrocinar nenhuma via revolucionária. Por um lado, porque se

parte de uma perspectiva bem mais concreta e factual da realidade⁵². Por outro, porque se reconhece a necessidade de alguma margem de efetividade e de senso de urgência no enfrentamento dos atuais problemas de natureza social, econômica e ambiental (JACOBS, 2000; MARKUSEN, 1999; SEN; KLIKSBERG, 2010).

Existe ainda outra motivação para essa opção, trata-se do entendimento de que o sistema econômico capitalista não é hermeticamente fechado a apropriações de seus mecanismos por uma lógica diversa daquela que o governa. Não é preciso romper com o sistema para *depois* construir novas bases sociais, a mudança pode começar *a partir* do sistema. Existem exemplos temporalmente próximos dessa possibilidade, como o modelo de Estado e regulação do mercado promovido pelo *Welfare State* (DEMO, 2003, 2005; MARTIN, 2001). Logicamente, o exemplo do *Welfare State* está contextualizado na constituição estrutural geometricamente desigual do sistema econômico global, o que torna virtualmente impossível a generalização para todo o planeta desse modelo datado e localizado (DEMO, 2002a; FURTADO, 2000). Ainda que Sen (2000) aponte os resultados positivos alcançados pelo estado indiano de Kerala, seguindo uma lógica não muito dissonante da do *Welfare State*.

Contudo, não se trata de questionar a impossibilidade material de universalização do desenvolvimento econômico nos moldes contemporâneos, e sim de assinalar a necessidade de definição de um panorama operacional, sob o prisma da intervenção, e tangível, do ponto de vista dos resultados. Na ausência dessa compreensão, torna-se difícil a simples atribuição de algum significado real a instrumentos como as políticas públicas. É por esse motivo que se tende a concordar com Martin (2001), quando o autor afirma a necessidade de uma discussão sobre futuros alternativos, mas também de pensar a ação propositiva no cenário atual:

Alguns argumentam que as políticas só fazem uma diferença real se forem verdadeiramente radicais e mudarem as relações e valores fundamentais da sociedade, que as políticas que buscam 'reformular' as estruturas e processos socioeconômicos existentes meramente ajustam o *status quo*,

⁵² Tende-se a concordar com a criteriosa percepção de Pierre George, que já em 1969 mantinha a lúcida compreensão de que “uma sociedade não se transforma geralmente de um bloco, salvo no caso – em verdade mais teórico que real – de uma revolução radical” (GEORGE, 1969, p. 12). Uma visão que Rodrigues (2004) demonstra ser ainda pouco incorporada ao escopo das discussões recentes dos geógrafos.

ou, pior ainda, acabam reproduzindo-o. Concordo que parte de nosso esforço deve ser a visualização de futuros alternativos. A geografia das políticas públicas não se trata apenas de avaliar os impactos das políticas. Por mais importante que seja esse papel, os geógrafos também devem se engajar em debates fundamentais sobre os rumos da sociedade, da economia e do meio ambiente, e quais políticas seriam necessárias para alcançar resultados diferentes. Mas, igualmente, é certamente importante pesquisar e fazer campanhas por reformas alcançáveis, assim como debater transformações ideais que têm poucas perspectivas de serem implementadas, pelo menos a curto ou médio prazo, se é que tais perspectivas existem. Isso não é se submeter a um incrementalismo flexível. Contudo, também não se deve aceitar o argumento de que a pesquisa política 'reformista' apenas produz medidas paliativas marginais ou serve aos interesses do *establishment* político. Em vez disso, deve-se argumentar que melhorias históricas nas condições sociais, econômicas e ambientais podem ser realizadas por reformas institucionais e políticas significativas, sem esperar por alguma utopia hipotética e inatingível (Harvey, 2000). O surgimento da economia mista do Estado de bem-estar social entre as décadas de 1930 e 1950 foi uma dessas mudanças históricas que foram construídas sobre grandes reformas de uma ordem capitalista, de outra forma, em geral inalterada (MARTIN, 2001, p. 203, tradução nossa⁵³).

Tomando por base a proposta de Amartya Sen de um desenvolvimento como liberdade, Sacco dos Anjos e Becker (2014) propõem uma compreensão similar, ao entenderem os mercados institucionais como uma forma de apropriação positiva do mercado de troca. A compreensão aqui defendida se aproxima muito da abordagem de Sacco dos Anjos e Becker (2014), ao mesmo tempo em que apresenta significativas divergências em relação a ela. Como visto, Sen (2000) acredita em um desenvolvimento que vá além das revoluções tecnológicas e do crescimento da economia, entendidos como instrumentos para o desenvolvimento – nem sempre eficazes, o que o autor se furta de pontuar –, o qual envolveria o estímulo à condição de agente, não de paciente e dependente de políticas assistenciais. Embora Sen e Kliksberg (2010) tenham concordado mais

⁵³ "Some will argue that policies only make a real difference if they are truly radical and change the fundamental relationships and values in society, that policies which seek to 'reform' existing socioeconomic structures and processes merely adjust the status quo, or worse still end up reproducing it. I agree that part of our endeavour should be to visualize alternative futures. The geography of public policy is not just about evaluating policy impacts. Important though that role is, geographers should also be engaged in fundamental debates over the direction of society, economy and environment, and what policies would be required to achieve different outcomes. But, equally, it is surely as important to research and campaign for achievable reforms as it is to debate ideal transformations which have little prospect of being implemented, at least in the short or medium term, if at all. This is not to submit to a limp incrementalism. Neither, however, is it to accept the argument that 'reformist' policy research merely produces marginal palliative measures or serves the interests of the political establishment. Rather, it is to argue that historic improvements to social, economic and environmental conditions can be wrought by significant institutional and political reforms without waiting for some hypothetical and unattainable Utopia (Harvey, 2000). The emergence of the welfare state –mixed economy in between the 1930s and 1950s was one such historic change that was built upon major reforms of an otherwise largely unaltered capitalist order."

recentemente sobre o papel e a validade de políticas compensatórias como estratégia de combate imediato às privações materiais.

Conforme discutido, partilha-se do enfoque prático de enfrentamento da pobreza de Amartya Sen, apenas não é possível concordar com a reticência do autor no tratamento da dinâmica assimétrica que envolve diferentes geometrias de poder no plano global. Defender um panorama objetivo de ação em prol do desenvolvimento, assumindo e buscando contornar as assimetrias do sistema, não implica perder de vista um horizonte mais ambicioso de sociedade, pautado sobre relações mais democráticas e menos desiguais.

De igual maneira, também parece um pouco limitada a associação feita por Sacco dos Anjos e Becker (2014) entre a ideia de desenvolvimento como liberdade e os mercados institucionais. Especialmente, quando se considera que um dos principais expoentes desse tipo de política pública no Brasil, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), realiza, em uma de suas mais importantes modalidades (a Doação Simultânea), a aquisição de alimentos da agricultura familiar para distribuição a populações em situação de vulnerabilidade social. Justamente a via do assistencialismo estatal criticada por Sen (2000), ainda que admitida em Sen e Kliksberg (2010), desde que conciliada com um projeto de estímulo à condição de agente.

Entende-se que é precisamente o reconhecimento da validade e também das insuficiências dessas abordagens teóricas, por si mesmas e em suas articulações, que faz com que elas corroborem a linha de argumentação defendida na pesquisa. Ou seja, compreende-se que a proposta de um desenvolvimento rural uno e múltiplo, que articule Estado e mercados através das políticas públicas, implica em um processo de aceitação e também de enfrentamento das limitações e obstáculos que estrutural e institucionalmente se apresentarem no processo de promoção do desenvolvimento.

7.1.1 As políticas públicas na promoção do desenvolvimento: contribuições e coerência operacional

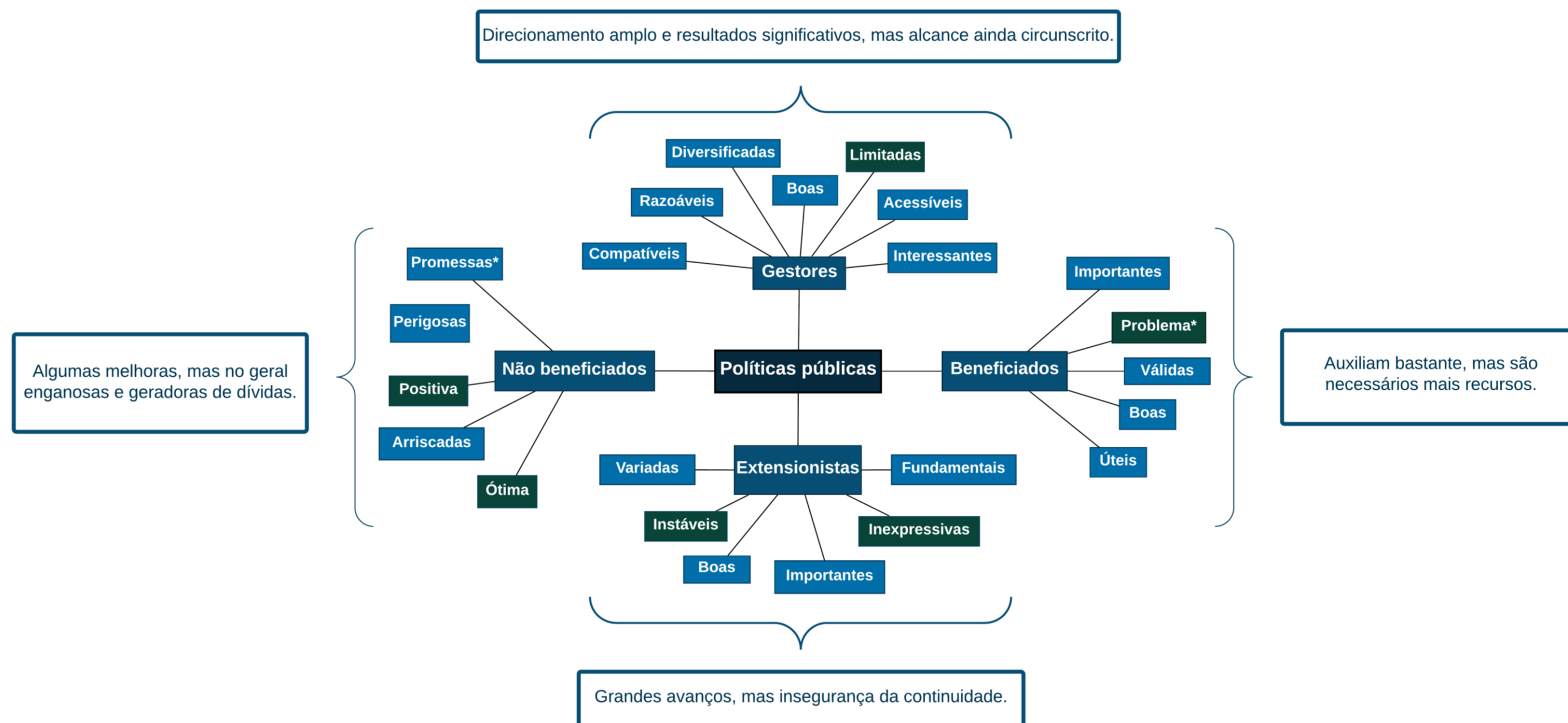
Como pontua Rodrigues (2014), compreende-se que é preciso ir além da enunciação de máximas. É patente que qualquer instituição socialmente controlada comporta limitações, assim como toda abordagem teórica é circunscrita por seu

horizonte analítico. Pensar projetos que admitam suas próprias insuficiências e busquem superá-las, ao mesmo tempo em que se mostrem abertos a reconhecer exemplos de possíveis alternativas, consiste em um dos eixos centrais de uma concepção de desenvolvimento rural uno e múltiplo. Um desenvolvimento unificado pela ideia de uma mudança para melhor na vida das pessoas, mas prodigamente multiplicado em projetos capazes de partir do enfrentamento das realidades concretas, através da operacionalização de processos originais de transformação.

Políticas com esse direcionamento, portanto, precisam estar voltadas para um processo de habilitação a novas possibilidades de inserção social dos grupos para os quais se destinam, promovendo mudanças que repercutam em suas expectativas de vida e também no espaço. A figura 20 retrata a visão de todos os grupos entrevistados sobre a categoria papel das políticas públicas no desenvolvimento rural, utilizando, para isso, o índice análise de atribuição (KRIPPENDORFF, 2004). Como já abordado, a análise de atribuição permite elencar os adjetivos levantados por diferentes indivíduos ou grupos para caracterizar determinado termo ou ideia. Assim, tal índice atua como um instrumento para a delimitação e comparação dos universos semânticos que envolvem a ideia analisada. Já o objetivo da categoria mencionada consiste em apresentar a compreensão dos entrevistados sobre as políticas públicas voltadas para a agricultura e os espaços rurais de forma genérica, nas suas esferas municipal, estadual e federal. De modo a obter-se uma visão em perspectiva de como os grupos pesquisados avaliavam as relações entre esses instrumentos e a promoção do desenvolvimento rural.

A figura 20 concentra-se na visão dos grupos pesquisados sobre os impactos das políticas públicas no desenvolvimento e, em um sentido preliminar, sobre a efetiva capacidade dessas políticas de atuar em favor do desenvolvimento rural. Uma vez que o direcionamento das respostas de parte dos entrevistados acaba por voltar-se para o questionamento acerca da existência de uma relação positiva entre políticas públicas e desenvolvimento.

Figura 20 – Papel das políticas públicas no desenvolvimento rural para os grupos pesquisados



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

Como se sabe, os resultados da implementação de políticas públicas respondem, em grande proporção, aos contornos de sua formulação em termos de concepção legal. O que pode ser percebido na forma negativa como os entrevistados enxergam alguns mecanismos normativos das políticas públicas. Em termos de balizamento geral, no entanto, assinala-se que a figura 20 tem foco fundamental nos resultados da operacionalização das políticas públicas. Enquanto a figura 21, na sequência, atém-se a analisar a existência ou não de coerência entre os objetivos normativos das políticas públicas e seu processo de operacionalização no espaço rural de Pelotas.

Portanto, a análise do processo de formulação de políticas públicas realizada pela pesquisa se detém, fundamentalmente, à configuração legal do texto das políticas. Não se opta por um enfoque mais amplo, que poderia envolver o próprio processo de sensibilização da agenda governamental quanto à relevância do direcionamento de recursos públicos para determinadas demandas sociais. Campo de pesquisa de expressão e importância reconhecida pelas publicações na área, uma investigação nesse sentido extrapolaria a análise do espaço rural de Pelotas.

Na figura 20, os adjetivos que representam o direcionamento predominante sob o qual o grupo em questão entende o papel das políticas públicas no desenvolvimento se encontram em um retângulo azul. Enquanto os adjetivos que descrevem visões pontuais e não dominantes na interpretação geral do grupo estão inseridos em retângulos verdes. Duas das palavras presentes na análise de atribuição da figura 20 não são adjetivos e, por isso, estão marcadas com um asterisco. Os substantivos abstratos “promessas” e “problemas” foram incluídos, pois assumem, nas construções verbais dos agricultores, um papel de qualificação da categoria, exercendo uma função semelhante à de um adjetivo. Além disso, como se poderá demonstrar, consistem em termos-chave na compreensão dos entrevistados sobre a categoria.

A opinião reinante entre três (agricultores atendidos por políticas públicas, extensionistas e gestores) dos quatro grupos entrevistados é o juízo geral de que as políticas públicas desempenham um papel importante e necessário para o desenvolvimento rural. De todos os grupos, os gestores são aqueles que manifestam a maior aprovação acerca da ação das políticas públicas sobre o desenvolvimento rural. Para eles, as políticas públicas têm se diversificado e fortalecido, apresentando contribuições significativas para o desenvolvimento rural.

Porém ainda apresentam limitações marcantes em termos de recursos e, por conseguinte, no número de famílias diretamente alcançadas.

É interessante notar que os gestores, apesar de demarcarem a importância das políticas públicas, deixam claro sua percepção de que as mesmas possuem apenas um caráter paliativo. Justamente o foco duramente criticado por Demo (2002b) e pelos autores ligados ao pós-desenvolvimento, pois não instrumentalizador de uma transformação efetiva: *“com certeza elas [políticas públicas] contribuem [para o desenvolvimento rural], não tanto até quanto a gente gostaria, porque os recursos são limitados. Mas amenizam bastante a situação de determinados produtores”* (entrevista, secretária do COMDER, outubro 2018).

Os extensionistas mantêm o olhar positivo sobre a relação entre políticas públicas e desenvolvimento, realçando o caráter diversificado dos programas existentes. Entretanto, se mostram mais rigorosos em suas críticas, ao salientarem a inexpressividade desses instrumentos no que se refere a questões importantes nos espaços rurais, como a necessidade de políticas voltadas para a juventude rural e o crédito fundiário. A crítica mais firme, no entanto, refere-se ao cenário político recente⁵⁴ e ao temor diante da situação de risco em que se encontram todos os avanços conquistados desde a década de 1990.

Os agricultores atendidos por políticas públicas, por seu turno, também expressam um olhar de aprovação sobre a atuação das políticas públicas em favor do desenvolvimento. O principal apontamento negativo feito por eles faz alusão à necessidade de que as políticas públicas alcancem um maior número de agricultores e promovam uma maior liberação de recursos. A menção à palavra problema (retângulo verde) por parte desse grupo diz respeito ao entendimento de que é preciso cautela ao assumir compromissos que envolvam a contratação de crédito (PRONAF, PEA, por exemplo), já que é necessário um cuidadoso planejamento econômico para cumprir com a obrigação financeira adquirida.

Esse ângulo introduz bem a perspectiva dos agricultores não atendidos por políticas públicas, único grupo a ter uma visão essencialmente negativa sobre as mesmas. Os dois adjetivos elogiosos presentes na figura (positiva, ótima) se tratam

⁵⁴ A referência temporal dos entrevistados para o uso do termo “recente” abrange o período iniciado com a instabilidade política motivada pelo início do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, no final de 2015; agudizado com a instauração do governo provisório de Michel Temer a partir do segundo semestre de 2016; e que alcança seu ápice, finalmente, com a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República e o recrudescimento ostensivo da política neoliberal.

de ressalvas ao recente decreto municipal nº 6.178, de 30 de abril de 2019, que estabelece que o valor da passagem de ônibus do espaço rural para o espaço urbano seja equivalente ao praticado na área urbana do município (R\$ 3,70 à época da realização das entrevistas).

Quanto às políticas públicas em geral, a posição dos agricultores não atendidos reitera a tendência, já algumas vezes salientada, de desconfiança e receio, como se as políticas públicas não passassem de uma promessa enganosa que ludibria os agricultores, fazendo-os contrair dívidas com as quais não poderão arcar. Com isso, as experiências particulares de alguns produtores com programas de crédito são generalizadas para todo o universo das políticas públicas⁵⁵, e os agricultores se mostram arredios também com relação à possibilidade de acesso ao PNAE ou PAA, por exemplo.

Tal concepção remonta ao clássico comportamento de aversão ao risco, amplamente debatido por Abramovay (1990) como fator de determinação básica das formas originais de produção familiar rural. Isto é, a opção por não aproveitar possibilidades de potencialização dos rendimentos, caso estas impliquem na existência de margens de risco capazes de levar ao constrangimento econômico da família. Uma compreensão que pode ser explicada pelo fato das raízes da agricultura familiar de Pelotas se encontrarem em um sistema agrário colonial (MERTZ, 2004), ancorado sobre conhecimentos e práticas agrícolas de imigrantes italianos, alemães, pomeranos e franceses.

Um sistema pautado pela produção de alimentos para o autoconsumo e a venda de excedentes em mercados personalizados, ou seja, nos quais havia pessoalidade nas relações estabelecidas entre os envolvidos (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2006). Nesse sentido, a hesitação e suspeita diante das possibilidades nocivas do acesso a políticas públicas e, principalmente, à contratação de crédito podem repercutir heranças de uma lógica produtiva colonial

⁵⁵ É interessante notar que, de modo geral, os agricultores tendem a não considerar as políticas sociais como políticas públicas, restringindo esses instrumentos às políticas públicas agrícolas. Ainda que uma menção favorável seja feita à redução da tarifa de ônibus, avanços na área da saúde, da educação e da infraestrutura são entendidos como exteriores ao âmbito das políticas públicas. Tal percepção se manifesta particularmente no grupo dos agricultores não atendidos por políticas públicas agrícolas, embora também possa ser identificada em menor grau entre os agricultores que acessam políticas públicas agrícolas.

que, em alguma medida, busca expressar sua contrariedade ao processo de mercantilização da agricultura⁵⁶.

O posicionamento dos agricultores não atendidos por políticas públicas é um exemplo nítido de como formações discursivas hegemônicas no campo do desenvolvimento não se impõem de maneira irrestrita. Cada lugar filtra e apreende tais discursos de formas diferenciadas, em razão de sua própria especificidade, incapaz de ser anulada por completo, como debatido no capítulo dois. A doutrina do empreendedorismo e do enaltecimento da inovação (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012) constitui uma formação discursiva propalada amplamente por complexos acadêmicos-institucionais-midiáticos (PEET, 2002a) – ou blocos geográficos – como a alternativa para o enfrentamento dos problemas sociais. No entanto, no caso dos agricultores pesquisados, essa formação hegemônica não se impôs às trajetórias particulares que, de forma intergeracional, contribuem para sua leitura do processo de desenvolvimento. Conforme explicado, não se trata de incorrer no atavismo ou na negação da abertura dinâmica do lugar, como previne Massey (1994), mas de reconhecer que a multiplicidade simbólica que caracteriza os lugares não é destituída de memória.

Mantendo tal compreensão, a figura 21, como anunciado, conserva o foco na relação entre políticas públicas e desenvolvimento, agora atendo-se à existência de compatibilidade entre suas propostas normativas e os efeitos que produzem no espaço rural de Pelotas. Dessa forma, a figura 21 apresenta a categoria coerência operacional das políticas públicas analisada a partir do índice coocorrência (BARDIN 2011). Com a aplicação de tal índice, a ideia é apresentar a existência de sobreposições entre os principais elementos que compõem o universo interpretativo dos grupos entrevistados acerca da coerência operacional das políticas públicas. Cada um dos quadros sombreados em azul traz os principais aspectos levantados pelos grupos na análise da eficácia das políticas públicas em mobilizar os processos que em tese se destinam a promover.

⁵⁶ “A mercantilização se expressa através da subjugação do agricultor familiar ao mercado, através da externalização e da cientificação da produção agrícola e das diferentes relações que emergem dos diferentes circuitos mercantis em que os agricultores estão inseridos” (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2006, p. 5).

Figura 21 – Aspectos em comum na análise da coerência operacional das políticas públicas pelos grupos entrevistados



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

As áreas de sobreposição entre os quadrados abrangem questões coincidentemente apontadas por dois grupos de entrevistados. Assim como indicado para a figura 20, não se pediu aos agricultores, gestores e extensionistas que particularizassem uma ou um grupo de políticas públicas, e sim que expusessem sua visão geral sobre o desempenho das políticas voltadas para a agricultura e os espaços rurais quando comparadas às suas proposições normativas. Em linhas gerais, é possível afirmar que, à exceção dos agricultores atendidos por políticas públicas, todos os demais grupos destacam, predominantemente, pontos de inconsistência entre a proposta das políticas públicas em termos normativos e a sua efetividade na realidade. Quanto aos pontos salientados de forma sobreposta por dois grupos, também prevalecem os apontamentos de incoerências observadas no processo de operacionalização das políticas públicas. Embora não se tenha solicitado aos agricultores que limitassem sua análise às políticas públicas agrícolas, é possível perceber que, voluntariamente, os agricultores se atêm apenas às políticas públicas agrícolas, particularmente àquelas voltadas ao crédito.

Entre os agricultores não atendidos por políticas públicas reina a visão quase completamente negativa sobre a relação entre o que as políticas públicas prometem e o que, de fato, proporcionam. Os agricultores destacam os elevados juros dos programas de crédito e a natureza irregular, sazonal e sujeita à intempérie da agricultura como fatores que dificultam que as políticas de crédito funcionem efetivamente como financiadores da reprodução e dos investimentos produtivos por parte da agricultura familiar. Ao mesmo tempo, esse grupo reconhece que os agricultores têm um papel importante para o sucesso das políticas públicas, que, na ausência de empenho, dedicação e comprometimento dos agricultores com a atividade agrícola, não podem sozinhas promover o desenvolvimento.

Existe o entendimento de que as políticas públicas só poderiam realmente cumprir sua proposta original em alguma forma de mundo ideal, no qual todos os aspectos da vida no espaço rural funcionassem como uma engrenagem perfeita (entrevista, agricultor NPP6, maio 2019). Fora desse cenário fictício, as dificuldades e problemas que permeiam o rural impõem limitações que o acesso às políticas públicas não apenas não pode resolver como pode também piorar. De modo que o elevado número de burocracias legais exigidas para o acesso aos programas muitas vezes recompensa os agricultores que os acessam com situações de extremo

endividamento, uma ideia que provoca profunda aversão nesse grupo de entrevistados.

Da mesma forma, os gestores apontam a burocracia e a relação delicada que existe entre o acesso a programas de crédito e o endividamento familiar. Entretanto, entendem que as políticas públicas cumprem, em linhas gerais, com suas propostas normativas (financiamento para custeio e investimento, abertura de mercados, incentivo à formação de agroindústrias). Embora devam ser expandidas, dado seu alcance ainda tímido em termos de famílias atendidas. Além disso, esse grupo percebe que as políticas públicas precisam contemplar mais os contextos locais e as demandas da população rural. O que implicaria a formulação de mais políticas no nível municipal e também mais flexibilidade nas políticas nacionais e estaduais para contemplar as particularidades locais.

Gestores e extensionistas concordam no que diz respeito à dificuldade de promover processos formativos para facilitar o acesso dos agricultores às políticas públicas diante da indefinição quanto à continuidade desses programas. Um problema agudizado pela orientação radical adotada pelo atual governo federal, mas que historicamente permeia o processo de sucessão governamental através da descontinuidade entre políticas públicas. Especificamente no caso do PAA e do PNAE, gestores e extensionistas destacam a dificuldade enfrentada por secretarias de educação, equipes diretivas de escolas e órgãos governamentais na adaptação ao modelo de uma chamada pública, um instrumento muito distinto da lei de licitações.

Para o enfrentamento dessa questão, os entrevistados destacam a importância de um grupo de trabalho criado para operacionalizar a execução do PNAE Municipal em Pelotas (GT-PNAE), que reúne mensalmente representantes da administração municipal, das cooperativas fornecedoras e de entidades mediadoras, como a EMATER/RS e a UCP (SODRÉ, 2016). Para os dois grupos, o bom funcionamento do programa em Pelotas é totalmente tributário das atividades desenvolvidas pelo GT.

Já no que se refere aos pontos particularmente destacados pelos extensionistas na figura 21, destaca-se a efetividade praticamente nula da política de crédito fundiário e o desmonte dos órgãos federais de apoio à agricultura familiar.

Além das dificuldades geradas nas cooperativas locais pela terceirização do Restaurante Escola (RE) da UFPel⁵⁷ e a consequente imposição de uma série de empecilhos à execução da modalidade de compra institucional do PAA, pela qual eram adquiridos os alimentos oferecidos no restaurante antes da terceirização.

Por outro lado, tanto extensionistas quanto agricultores atendidos por políticas públicas são enfáticos ao destacar a atuação significativa do PAA e do PNAE sobre a diversificação produtiva da agricultura familiar. Uma vez que, contando com a garantia de compra por parte das instituições executoras, as famílias conseguem realizar um planejamento da produção, de modo a fornecer o maior número possível de itens alimentares para os mercados institucionais, um processo documentado em outros estudos (BECKER; SACCO DOS ANJOS, 2010; BELIK; CHAIM, 2009; GRISA, 2012; SODRÉ, 2016; TRICHES; SCHNEIDER, 2010). Por isso, para os extensionistas, se faz necessária a realização de mais investimentos nos programas voltados para os mercados institucionais, ampliando o número de famílias atendidas por essa política.

Os agricultores atendidos por políticas públicas reafirmam sua visão positiva sobre tais instrumentos de gestão governamental, uma perspectiva que contrasta totalmente com a dos agricultores não atendidos por políticas públicas. Para os primeiros, os programas de crédito (PRONAF, PEA, por exemplo) são efetivos no cumprimento de suas propostas normativas, pois oferecem linhas de crédito com juros baixos, que favorecem o custeio das atividades agrícolas e oportunizam a realização de investimentos produtivos. A discrepância entre os olhares dos dois grupos de agricultores entrevistados remete à metáfora do barco narrada no capítulo

⁵⁷ Desde setembro de 2014, o Restaurante Escola (RE) da Universidade Federal de Pelotas opera a modalidade de Compra Institucional do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Essa categoria do programa faculta aos órgãos públicos a compra de produtos da agricultura familiar por meio de um processo simplificado, através de chamada pública, o que dispensa a realização de licitações. Em março de 2018, entretanto, a administração do RE passou por um processo de terceirização. Embora o contrato celebrado entre a Universidade e a empresa prestadora de serviços determine que pelo menos 30% dos produtos adquiridos para o abastecimento do, agora renomeado, Restaurante Universitário (RU) provenham da agricultura familiar; entrevistados de todos os grupos foram bastante incisivos ao destacar a significativa diminuição do volume de compras das cooperativas de agricultura familiar do município e a prática de redução excessiva dos preços praticados com relação aos produtos ainda adquiridos. *“Então o Restaurante [Universitário] tem comprado, mas aí a questão de preço é que é um entrave, todo o dia, todo o dia. Tu achas que já estás com a questão de preços esgoelada, e aí no outro dia ele vem e diz: ‘ah, o fulano ofereceu a tanto, eu compro se for por esse preço ou menos’ [...] Então compram, hoje eu não saberia dizer, mas acredito que chegue a 20% do que era comprado antes, por aí, não acredito que mais. Teve produtos, principalmente os orgânicos, que aí tem um preço, um custo um pouco maior, a empresa já disse que não compra, não vai comprar por causa desse preço”* (entrevista, Coordenador da UCP, maio 2019).

cinco pelo analista da EMBRAPA entrevistado e à necessidade de políticas pensadas ou, pelo menos, adaptadas a diferentes realidades. A avaliação sobre o peso que o pagamento de parcelas de um financiamento bancário representa no orçamento familiar é relativa e dependente das condições econômicas da família; uma reflexão que evoca a discussão de Grisa (2012) sobre o caráter ainda seletivo de programas como o PRONAF.

Apesar de três dos grupos entrevistados apontarem a existência de inconsistências entre o que as políticas públicas prometem e o que, de fato, proporcionam na prática; três dos quatro grupos consultados manifestam a percepção de que as políticas públicas concretizam importantes contribuições para o desenvolvimento rural de Pelotas. Tais contribuições poderiam ser potencializadas se os programas estatais se mostrassem mais flexíveis e adaptáveis a diferentes realidades, permitindo a sua apropriação por projetos locais de desenvolvimento, capazes de promover processos de desenvolvimento significativos para o contexto da agricultura familiar. Em outros termos, a unicidade da ideia de desenvolvimento (mudanças para melhor na vida das pessoas) só pode ser alcançada por meio de um desenvolvimento aberto à multiplicidade dos lugares.

7.2 O encadeamento local-global na estruturação das políticas públicas

Em razão do entendimento sobre a necessidade de que a relação local-global seja aproveitado na promoção do desenvolvimento, advoga-se em favor de uma orientação endógena (mas não insulada) do desenvolvimento, calcada sobre uma perspectiva territorializada, como defende Saquet (2019b)

O desenvolvimento é compreendido, resumidamente, como movimento contínuo de conquistas sociais (econômicas, políticas e culturais) e ambientais para a maioria da população, de valorização das identidades e diferenças, dos patrimônios natural e social, das pessoas, da participação de todos na tomada de decisões, da solidariedade, da cooperação e da partilha comunitária, dos ecossistemas, enfim, de cada território, com sua complexidade e singularidade (SAQUET, 2019a, p. 26).

Parte-se, portanto, com base na discussão de Martin (2001), da concepção de que a admissão dos determinantes estruturais das desigualdades e dos problemas socioeconômicos não precisa implicar na recusa à formulação de políticas públicas capazes de atender a condições particularizadas territorialmente.

Em outros termos, uma contraposição à estrutura não deve inviabilizar a ação propositiva nas diferentes conjunturas. O reconhecimento das especificidades territoriais como elementos direcionadores para a atuação das políticas públicas, como sugerido pelos gestores na figura 21, pode funcionar como uma alternativa viável para o enfrentamento de problemas concretos. Um equilíbrio com tal caráter, em que um arcabouço matizado de estratégias não prescinde de horizontes de emancipação mais amplos, pode parecer um direcionamento conflituoso para a atuação estatal no processo de formulação de políticas públicas.

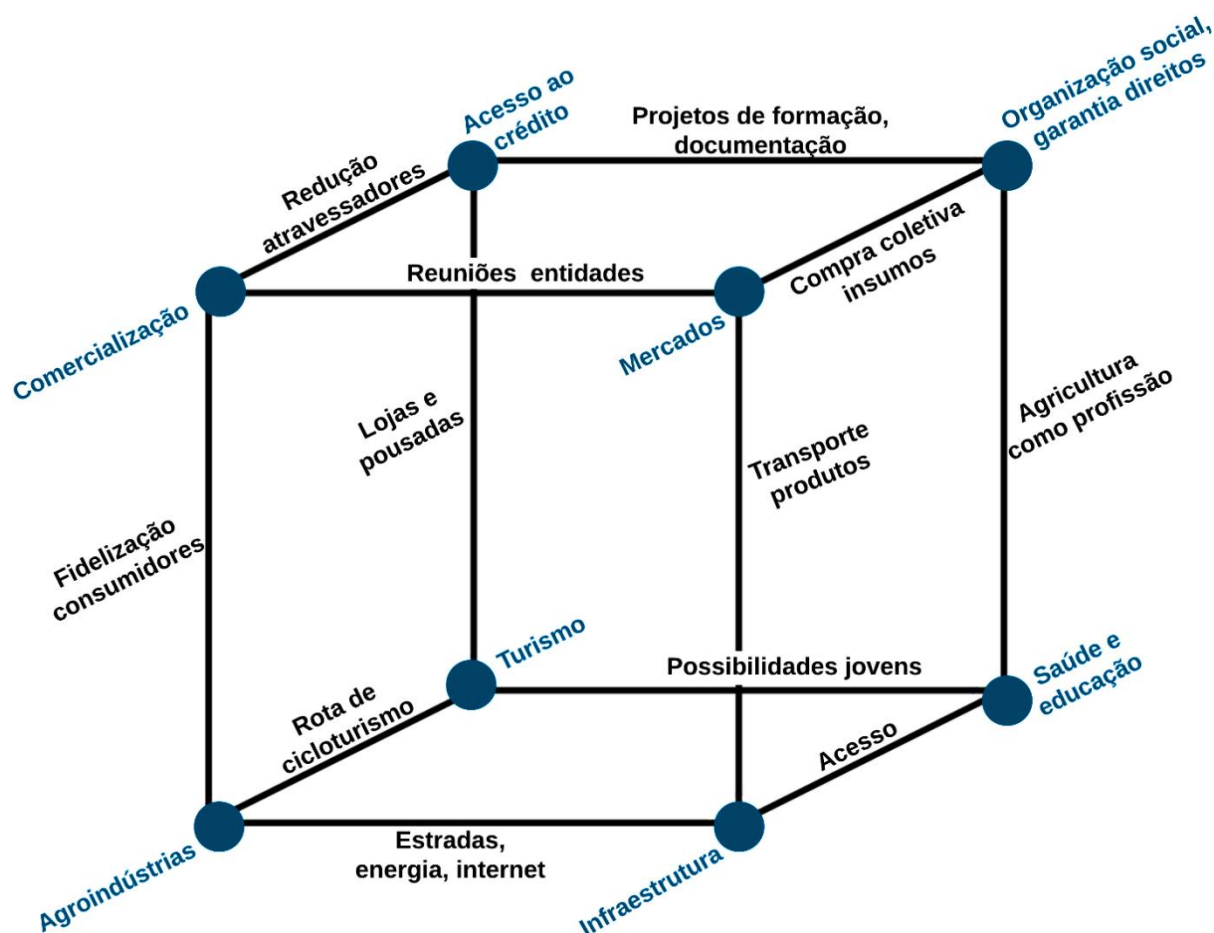
De fato, uma proposta de tal natureza não pode ser colocada em prática sem que sejam verificadas dificuldades, limitações e incoerências. Ocorre que esse é um risco inerente a qualquer tentativa de intervenção objetiva sobre a realidade, até mesmo à própria inação. “Em si mesmos, todos os processos atuais contêm ambivalências” (MORIN, 2013, p. 36). Com o objetivo de demonstrar como diretrizes prioritárias e complementares podem se articular por meio de ações específicas, sob o intuito final de promover o desenvolvimento rural, a figura 22 apresenta a categoria âmbito prioritário do desenvolvimento rural.

A figura encontra-se desagregada em suas duas subcategorias: esferas principais e ações adotadas, sendo analisada através do índice associação de elementos em construção explicativa (KRIPPENDORFF, 2004). Esse índice procura apresentar como os âmbitos prioritários do desenvolvimento rural para extensionistas e gestores (marcados na figura pelos globos azuis) se articulam a partir das ações adotadas pelos mesmos grupos para prover o desenvolvimento (as linhas em preto). Assim, delineia-se um cubo que ilustra sinteticamente a configuração das diretrizes que norteiam gestores e extensionistas na promoção do desenvolvimento rural em Pelotas.

Para os dois grupos pesquisados, a comercialização da produção é uma das questões centrais para o desenvolvimento da agricultura familiar do município. Como relatado, as dificuldades de gestão de agricultores e cooperativas consistem, para gestores e extensionistas, em uma das questões mais prementes no município, manifestando-se, sobretudo, na etapa de venda da produção. A comercialização se liga a outra prioridade: o acesso ao crédito. Para os grupos pesquisados, a primeira depende da segunda para que se garanta uma estratégia de redução da presença de atravessadores. O que ocorreria com a disponibilização de capital de giro para que cooperativas e agricultores possam resistir às crises, sem precisar vender seus

produtos para atravessadores dispostos a pagar à vista ou mesmo de forma adiantada, mas oferecendo preços por vezes irrisórios.

Figura 22 – Âmbitos prioritários do desenvolvimento rural para gestores e extensionistas



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.
Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

Intrinsecamente ligado com a questão dos mercados, o tratamento do problema da comercialização também ocorre a partir de reuniões com representantes de cooperativas e demais segmentos envolvidos no processo. O objetivo dessa medida consiste no levantamento de possíveis alternativas ou novas vias de comercialização, além do preparo dos agricultores para lidarem com a lógica de mercado, segundo os entrevistados, uma das maiores dificuldades do segmento.

Vista como uma alternativa para a agregação de valor aos produtos agrícolas, além de uma estratégia de dinamização do espaço rural (FAVARETO, 2010b), a agroindústria se associa à comercialização através da estratégia de fidelização dos consumidores de produtos com maior valor agregado. Esta, por sua

vez, liga-se ao turismo rural, quando turistas consomem, ao percorrer a Via Ecológica Serra dos Tapes/RS ou durante visitas às propriedades, produtos que podem mais tarde adquirir em supermercados ou mercearias locais. O turismo rural também é dependente da ampliação do crédito, pois permite às famílias estabelecerem e reformarem restaurantes e pousadas, diversificando suas fontes de ingresso de renda (ELLIS, 1998, 1999) e constituindo novas possibilidades de trabalho para os jovens. Dessa forma, é possível estimular a permanência dos jovens, desde que se enfrente também aspectos relativos à qualidade de vida (MORIN, 2013), como a questão da saúde e da educação. A saúde como garantia humana básica (GALTUNG, 1994) e a educação como uma estratégia de formação dos jovens, um instrumento para a valorização da agricultura como uma profissão rentável e com futuro:

[...] o meio rural é uma profissão e uma profissão que talvez não vá ter fim. Eu falo muito forte isso com os jovens rurais, hoje um filho de um produtor está entrando em uma faculdade e ele não sabe se quando ele se formar esse curso vai continuar existindo. E a maioria dos cursos, das profissões que existirão a partir de 2030 nem existem ainda. Então, como é que tu vais saber o que eu vou estudar se, a partir de 2030, 50% das profissões não foram criadas ainda e 50% das que existem hoje podem desaparecer. Será que eu não estou entrando em um curso, uma faculdade, uma graduação de uma profissão que em 2030 deixará de existir? E uma profissão que não deixará de existir é a de agricultor, é uma profissão, a gente tem falado muito forte isso (entrevista, presidente do COREDE-Sul, maio 2019).

A visão dos entrevistados sobre a função da educação no desenvolvimento rural será mais amplamente debatida na sequência. Por ora, destaca-se o papel que a divulgação desse ideal da agricultura como profissão pode ter para a organização dos agricultores e sua conscientização sobre a necessidade de buscar a garantia de seus direitos, combatendo o aludido quadro de isolamento ou distanciamento entre os agricultores. A saúde e a educação, no entanto, não envolvem apenas a existência de postos de saúde e escolas equipadas e dotadas de profissionais em número suficiente. Em um município com as dimensões do espaço rural de Pelotas (1.200km de estradas de terra), as dificuldades de acesso durante invernos em que as chuvas se estendem continuamente por dias consistem em uma questão fundamental. A SMDR enfatiza a dificuldade e também seu esforço – nem sempre bem-sucedido, de acordo com os agricultores entrevistados – em manter terraplanadas as estradas, uma questão que acaba ligando a saúde e a educação à infraestrutura rural.

Esta, por seu turno, é essencial para o transporte da produção, em especial dos hortifrutigranjeiros, produtos sensíveis e perecíveis que, se avariados no transporte, comprometem a inserção da agricultura familiar em determinados mercados. Ao mesmo tempo, a infraestrutura rural, no que diz respeito às estradas, à capacidade da rede elétrica e à disponibilidade de sinal de internet, é fundamental para o funcionamento operacional e legal das agroindústrias: *“essas coisas precisariam de uma atenção maior, principalmente a infraestrutura. Daqui a pouco nos cobram nota fiscal eletrônica e nem internet tem no meio rural, como é que vão fazer uma mudança radical dessas?”* (entrevista, presidente do STR, maio 2019).

Os mercados são ainda ligados à organização social e à garantia de direitos, a partir da estratégia da SMDR de viabilizar a compra coletiva de insumos por parte dos agricultores familiares, com o intuito de reduzir seus custos de produção. Por outro lado, a organização social e a garantia de direitos são um caminho para a facilitação do acesso ao crédito. Posto que os projetos de formação e os serviços de disponibilização de documentos, desempenhados por todas as entidades consultadas, facilitam o processo burocrático e permitem as condições legais e objetivas para que os agricultores familiares acessem o crédito.

É perceptível que as diretrizes, prioridades, ações e estratégias elencadas na figura 22 pelos dois grupos consultados não configuram, em alguns casos, mais do que delineamentos vislumbrados como alternativas, carecendo de medidas mais concretas para o seu enfrentamento. No entanto, a identificação desses fatores e processos e, por vezes, sua articulação a outras questões cruciais já ajudam a explicar a viabilidade de uma proposta una e múltipla de desenvolvimento, que articule um olhar estrutural com a congregação de ações localizadas. Demonstrando, com isso, o potencial de solidariedade entre essas ações, bem como sua real capacidade de promoção de um processo mais amplo de transformação dos espaços rurais. Um cenário possível quando se enxerga a complexidade da relação local-global como uma ferramenta para um desenvolvimento rural uno e múltiplo:

[...] o mundo se encontra cada vez mais uno e cada vez mais particularizado, digamos, cortado em pedaços. Uno no sentido de que cada parte do mundo faz parte cada vez mais do mundo em sua globalidade. E que o mundo em sua globalidade encontra-se dentro de cada parte (MORIN, 2007, p. 46).

O olhar dialógico sobre a relação local-global permite alcançar a unidualidade (MORIN, 2005) desse par, que se encontra unido sem que nenhum dos dois perca sua essência nessa conjugação. Pensar o desenvolvimento em tal perspectiva, inevitavelmente, levará a problemas e insucessos e, até mesmo, a alguns fracassos. No entanto, o princípio dialógico ensina que essas falhas também são sinais de avanços no processo de superação das dificuldades, são os percalços que permitem mapear o melhor caminho. Para isso, entretanto, é preciso que sejam delineadas estratégias de ação. “A estratégia é a arte de utilizar as informações que aparecem na ação, de integrá-las, de formular esquemas de ação e de estar apto para reunir o máximo de certezas para enfrentar a incerteza” (MORIN, 2005, p. 192).

As dificuldades postas à agricultura familiar pela dinâmica de mercado remontam à lógica econômica e financeira do sistema capitalista. Contudo, tais dificuldades podem ser localmente enfrentadas por meio da realização de reuniões formativas com entidades locais, da viabilização da compra coletiva de insumos e da manutenção de condições favoráveis ao transporte da produção agrícola. De fato, esses mecanismos são insuficientes para neutralizar a fragilidade da agricultura familiar diante da dinâmica de mercado, pois são virtualmente inócuos em termos de transformações estruturais.

São, no entanto, mecanismos que, se empregados de forma consistente e diuturna, podem prover condições para que as cooperativas se preparem para as tendências de mercado, preservando o processo de comercialização de sua produção (reuniões formativas). Conjuntamente, o manejo desses dispositivos pode reduzir os impactos da elevação constante dos custos de produção (compra coletiva de insumos) e propiciar rotas de transporte que reduzam o poder de barganha de atravessadores, garantido aos agricultores possibilidades de um preço razoável por seus produtos (condições de transporte da produção).

As repercussões da dinâmica de mercado sobre a vida dos agricultores familiares do município não deixam de existir a partir do efetivo investimento nessas medidas, mas se criam mecanismos protetivos que pensam os lugares a partir dos lugares (SAQUET, 2019a). Embora contextuais e não insurgentes ou radicais, esses mecanismos podem significar a linha divisória entre a continuidade do esvaziamento do rural de Pelotas e a reprodução social de um número significativo de famílias. Pensar o desenvolvimento rural implica ter em vista um ambicioso horizonte de

mudança, enquanto se mantém os pés calcados na conjuntura do solo e as mãos trabalhando pelo fortalecimento de alternativas concretas para a vida das pessoas.

Outras objeções podem ser feitas a uma proposta com esse teor. Por exemplo, o fato de que a formação de um horizonte estratégico geral de longo prazo (SOUZA, 2007) não é exatamente conciliável com o funcionamento do sistema político-eleitoral brasileiro. Uma questão colocada pela figura 21 e explorada por Neves Neto e Hespanhol (2015), ao indicarem o processo de exclusão de agricultores familiares com menor margem de mobilização econômica, provocado pela descontinuidade entre a primeira e a segunda edição do Programa de Microbacias do estado de São Paulo. Como afirmam os autores, essa descontinuidade ocorre na medida em que:

Ao assumir um mandato, o político apresenta 'novas' soluções e acaba mudando radicalmente o andamento das políticas públicas da gestão anterior. Assim, a descontinuidade administrativa ocorre de diferentes formas, desde a modificação no foco principal dos projetos, a perda de prioridade na agenda dos novos gestores, até a paralisação total da atividade. Isso pode acontecer em programas, projetos e políticas públicas (NEVES NETO; HESPANHOL, 2015, p. 240).

A descontinuidade da gestão pública na formulação e operacionalização de políticas públicas, o problema de elaboração de políticas de governo e não de Estado e as dificuldades de planejamento estatal em longo prazo consistem em processos bastante documentados (CUNHA, 2018; DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007; FREY, 2000; SODRÉ, 2016; SOUZA, 2000). Compreende-se que, como reforçam os autores, essa descontinuidade não encerra apenas a representação de um desvirtuamento da ação estatal. Ela também reflete uma dinâmica legítima e essencial ao processo democrático: a alternância no poder e a conseguinte mudança de perspectiva na compressão sobre as estratégias de gestão mais adequadas. Não obstante, o conjunturalismo político-econômico que marca a história do Estado brasileiro (BRANDÃO, 2012) consiste em um sério entrave à formação do mencionado horizonte de longo prazo. Uma questão que demanda intenso engajamento social da população – o que, por sua vez, depende de sua inserção social em condições de existência dignas – na consolidação de ideias-força de caráter democrático e combatente em relação à desigualdade.

Uma objeção ainda mais enfática ao que Souza (2002) define como conciliação de um horizonte estratégico (longo prazo) e tático (curto e médio prazos)

do desenvolvimento pode ser encontrada em Brandão (2004, 2009, 2010, 2012, 2014). De fato, a ideia de um desenvolvimento uno e múltiplo partilha de grande parte das considerações do autor sobre o desenvolvimento, como seu entendimento sobre a existência de margem para ação estatal em face das dinâmicas econômicas globais (BRANDÃO, 2010); a percepção de que a ideia de desenvolvimento não pode ser eternamente condenada pelos maus usos que dela já foram feitos (BRANDÃO, 2009); seu olhar complexo para a operacionalização do desenvolvimento no tecido social (BRANDÃO, 2014); e sua sugestão, inspirada em Celso Furtado, de articulação entre mercado interno e externo sob a garantia da primazia do primeiro (BRANDÃO, 2004).

A argumentação geral das obras referenciadas do autor, contudo, colide frontalmente com um ideal uno e múltiplo de desenvolvimento, ao mostrar-se excessivamente crítica ao desenvolvimento local, entendido como mero instrumento neoliberal de enfraquecimento dos Estados nacionais. Como o próprio Brandão (2012) realça, ao indicar uma das propostas fundamentais de livro autoral publicado no começo da década passada.

Pretendo demonstrar as insuficiências, desvios e consequências nefastas da aplicação mecânica desse modismo, que ressalta os *microprocessos* e as *microdecisões*, na verdade defendendo uma agenda que nega cabalmente a política, os conflitos, as classes sociais, o papel da ação estatal, a nação e o espaço nacional. Na verdade, nega todas as questões estruturais (BRANDÃO, 2012, p. 36-37, grifos do autor).

Para o autor, não existem meios objetivos disponíveis nos locais para interferir nas questões que realmente obstruem o desenvolvimento, como os mecanismos do sistema econômico:

Esta 'endogenia exagerada' das localidades crê, piamente, na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem autocontrole sobre o seu destino, e procura promover sua **governança** virtuosa lugareira. Classes sociais, ação pública, hegemonia etc., seriam componentes, forças e características de um passado totalmente superado, ou a ser superado (BRANDÃO, 2004, p. 11, grifo do autor).

Ao mesmo tempo, o autor se inclina para a sugestão de políticas generalistas, com marcante inspiração no caso da União Europeia, ainda que com poucas menções às necessárias adaptações que o traslado do modelo europeu

exigiria para aplicação ao caso nacional. “É possível e desejável a implementação de pactos territoriais, como os europeus, reelaborando nosso ‘contrato social’, combatendo as coalizões políticas antipopulares e reconstruindo a coesão federativa” (BRANDÃO, 2012, p. 211). No entanto, o autor se furta a mencionar que a coesão territorial, evocada como objetivo normativo e programático pelos Estados-membros da União Europeia, ampara-se amplamente no máximo aproveitamento das potencialidades territoriais. Em uma abordagem norteadada pelo conceito de governança territorial e pela ideia de equilíbrio⁵⁸ como estratégia de solidarização entre as diferentes capacidades criativas e potenciais dos territórios que compõem o espaço europeu (DASÍ, 2008; NUNES, 2016).

Os mesmos princípios que o próprio Brandão (2010) preconiza como essenciais para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento, embora, como visto na citação acima, trate-os como anedóticos na escala local:

Sem um mínimo de cooperação, solidariedade e conciliação dos interesses intra e inter-regionais dificilmente se avançará na construção de um projeto nacional de desenvolvimento que construa cidadania, acesso a direitos e logre enfrentar as forças fragmentárias dos indivíduos-consumidores (representados por instâncias políticas ultraconservadoras), elaborando outras formas de convivência civilizatória que refundem nosso trunfo de diversidade e inventividade regionais (BRANDÃO, 2010, p. 105).

Mais uma vez, deve-se reiterar que a proposição de um desenvolvimento uno e múltiplo não guarda nenhum intuito de transformação estrutural contundente no cenário temporal próximo, o que, muito claramente, o próprio Brandão (2012) reconhece ser improvável. Defende-se, como exposto, a necessidade de pensar e agir em favor de uma apropriação democrática do Estado, para a delimitação de um horizonte proposito de mais largo alcance. O que pode ser facilitado pela existência de ações localmente territorializadas, que desempenhem um papel formativo

⁵⁸ É prudente esclarecer que a associação do termo equilíbrio à ideia de desenvolvimento por parte da União Europeia não implica em alinhamento às teorias econômicas convencionais e sua vinculação entre o desenvolvimento e um equilíbrio estável, alcançado através de sucessivos ajustes entre os diversos setores da economia (HIRSCHMAN, 1961, 1983; REYES, 2001). De modo inverso, a perspectiva de equilíbrio levantada nos documentos oficiais remete a uma tentativa de contornar os desequilíbrios regionais, reduzindo as desigualdades entre diferentes porções do espaço europeu. “A coesão territorial significa, assim, garantir uma distribuição espacial equilibrada – que não seja equiparada a igual – de atividades e pessoas, promovendo a interdependência entre as regiões e, por conseguinte, a coerência geral das políticas” (FALUDI; PEYRONY, 2011, p. 5, tradução nossa). “Territorial cohesion thus means ensuring a balanced – not to be equated with equal – spatial distribution of activities and people, promoting interdependency between regions and in so doing, the overall coherence of policies”.

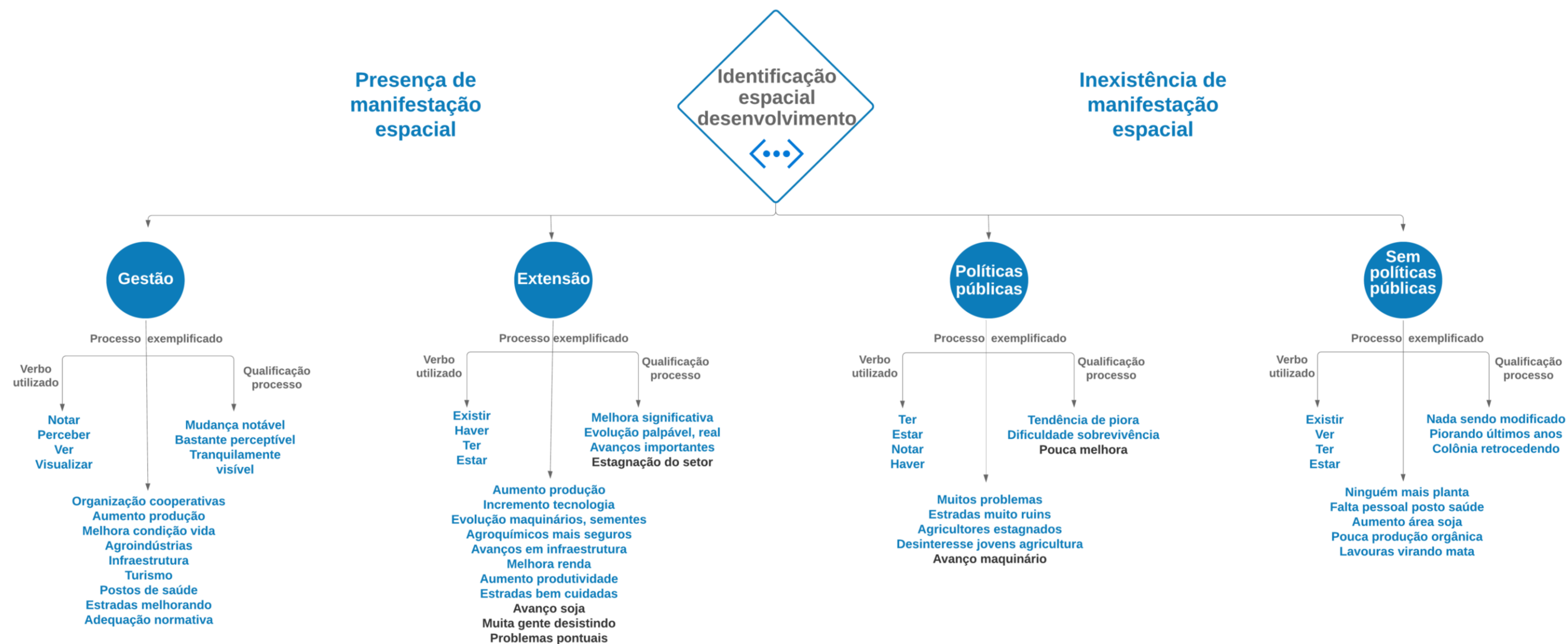
(SOUZA, 2013) sobre a população, instrumentalizando-a para exercer pressão social sobre o Estado. A cooptação neoliberal pode se manifestar em todas as esferas administrativas, principalmente por meio de políticas econômicas nacionais, as principais responsáveis pela flexibilização da máquina pública (PEET, 2009). Da mesma forma, o desenvolvimento defendido nesta pesquisa está aberto à adoção de programas de sucesso em outros países e contextos, desde que repensados à luz das demandas e especificidades históricas e geográficas das populações a que se destinam.

7.3 A operacionalização da multiplicidade: decompondo o desenvolvimento rural

Pois bem, até aqui a tese de que existe um universo de aceitabilidade que delimita o horizonte imaginativo dos grupos pesquisados sobre o desenvolvimento encontrou diversos elementos de respaldo na análise de conteúdo das entrevistas realizadas. O desenvolvimento alternativo, convertido em *mainstream*, norteia os posicionamentos gerais dos grupos consultados, ainda que nem sempre se faça sentir na prática da atuação das instituições pesquisadas. Um trânsito incompleto entre proposição e ação que também marca a distância entre o discurso dos blocos hegemônicos e as medidas por eles recomendadas. Ao mesmo tempo, no entanto, a análise da realidade de Pelotas tem apontado para a presença de processos concretos de transformação positiva na vida das pessoas; os quais convivem com a permanência e o acirramento de graves problemas socioeconômicos.

É esse aparente paradoxo o que a figura 23 explicita claramente. Abordando a categoria molar caráter espacial do desenvolvimento a partir da subcategoria identificação espacial do desenvolvimento, a figura 23 emprega o índice oposição (BARDIN, 2011). Tal índice tem o intuito de demonstrar o contraste que a visão de gestores e extensionistas apresenta em relação à perspectiva dos agricultores atendidos e não atendidos por políticas públicas.

Figura 23 – Identificação espacial do desenvolvimento por parte dos grupos pesquisados



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

Os dois grupos à esquerda do losango central (gestão e extensão) que indica a categoria molecular analisada afirmam a presença de manifestações espaciais do desenvolvimento rural no município. Já os dois grupos à direita do losango (agricultores que acessam e que não acessam políticas públicas) entendem que não existem manifestações espaciais de desenvolvimento rural em Pelotas. Da esfera em azul com a denominação de cada um dos grupos entrevistados partem traços com três diferentes setas. A primeira indica os verbos utilizados pelos entrevistados para fazer referência à existência ou inexistência de expressões espaciais do desenvolvimento em Pelotas. A segunda apresenta os processos apontados pelos entrevistados para sustentar sua posição em relação à presença ou não do desenvolvimento. A terceira seta, por fim, qualifica os processos relacionados na seta anterior, indicando o grau ou a clareza com que se apresentam, sua tendência em termos de futuro, entre outras questões.

Processos e qualificações que fogem à orientação predominante dentro de cada grupo estão grafados em cinza. Nesse sentido, dado o contraste entre gestores e extensionistas, de um lado, e agricultores com e sem políticas públicas, de outro, na parte esquerda da figura se encontram em azul processos positivos, ao passo que na parte direita da figura processos negativos estão descritos na cor azul. Em um primeiro olhar panorâmico, além do contraste supramencionado, destaca-se o fato de que os gestores apresentam a visão mais positiva de todos os grupos sobre a expressão espacial do desenvolvimento rural em Pelotas. Depois deles, os extensionistas, os agricultores atendidos por políticas públicas (já em uma visão preponderantemente negativa) e, por último, os agricultores não atendidos por políticas públicas.

Uma outra questão interessante diz respeito aos verbos utilizados pelos entrevistados para indicar a existência ou ausência de manifestações espaciais de desenvolvimento. Tratam-se de verbos de referência visual (notar, ver, visualizar) ou verbos de estado (existir, haver estar); duas categorias de verbos que remetem à própria constituição do espaço como entendida por Löw (2006, 2008, 2013). Isto é, os entrevistados entendem que as possíveis expressões do desenvolvimento rural no espaço se explicitam de forma objetiva e material na atividade de *spacing* e também de modo associativo e processual na atividade de síntese.

Quando utilizam verbos que fazem alusão à possibilidade de observação visual do desenvolvimento em aspectos objetivos exemplificados pela infraestrutura

rural (as condições das estradas e a modernização do maquinário empregado no campo, por exemplo), os agricultores associam o desenvolvimento ao *spacing*. Já quando mencionam questões mais processuais, como a melhora das condições de vida da população ou o desinteresse dos jovens pela agricultura, utilizando-se, para isso, de verbos de estado, os agricultores evidenciam um reconhecimento da relação entre desenvolvimento e as atividades de síntese que constituem o espaço. Ao mesmo tempo, fica clara a vinculação entre as duas dimensões, a melhora das condições de vida é consequência de avanços materiais (estradas, infraestrutura), mas também de outros processos, como a elevação da renda, por exemplo. Fica clara, portanto, a combinação mutuamente condicionante que existe entre *spacing* e síntese na forma como os entrevistados percebem as expressões do desenvolvimento no espaço.

As expressões utilizadas pelos entrevistados para qualificar os exemplos que levantam reafirmam essa interpretação do desenvolvimento a partir da materialidade visual de suas manifestações no espaço (bastante perceptível, tranquilamente visível). Porém também a partir do reconhecimento de processos que têm se avolumado com o passar dos anos (tendência de piora, Colônia retrocedendo). Gestores e extensionistas são mais objetivos na indicação dos aspectos que, para eles, caracterizam a presença de expressões espaciais do desenvolvimento no rural de Pelotas. Enquanto os agricultores preferem se ater a dinâmicas processuais que marcam poucos avanços ou regressões e, por isso, apontariam para a inexistência de manifestações do desenvolvimento no espaço.

A divergência significativa entre gestores/extensionistas e os dois grupos de agricultores, nesse sentido, pode ser explicada pelo horizonte de análise de cada um deles. Os primeiros assinalam a ocorrência de processos efetivamente observáveis na realidade do rural de Pelotas, como a formação e modernização de agroindústrias familiares e sua adequação normativa ao Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte (SUSAF), garantida no final de 2019 pela Portaria 73/2019 da Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR-RS). Ocorre que todas as agroindústrias familiares do município reúnem juntas 714 produtores familiares (PELOTAS, 2017b), representando apenas 6,3% da população rural do município. Já os agricultores entrevistados – em sua maioria não envolvidos com o processamento agroindustrial de sua produção – não consideram esses avanços,

muito distantes de sua realidade pessoal e imediata. O que remete à necessidade, salientada pelos entrevistados, de expandir os programas públicos e os processos de dinamização já presentes no rural de Pelotas.

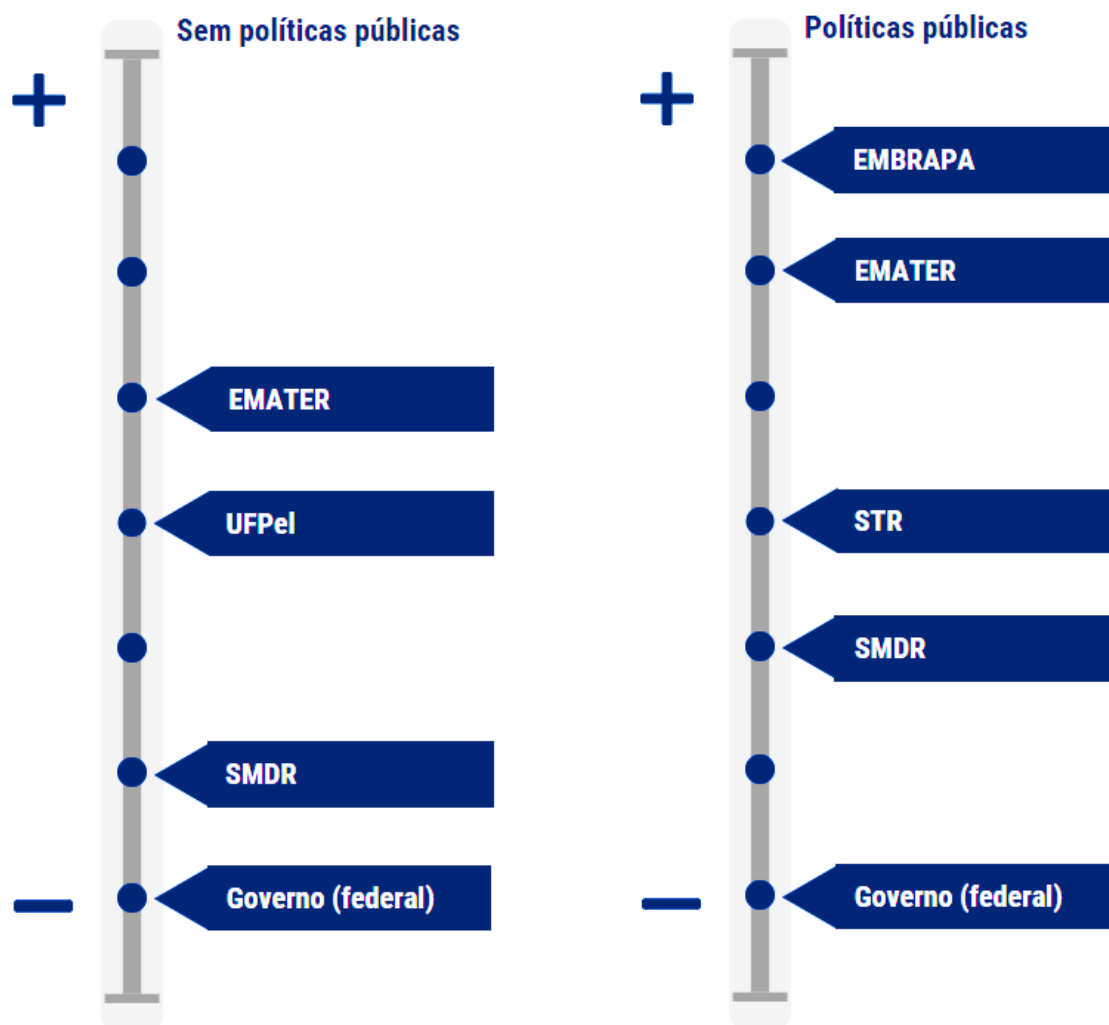
Uma última questão a salientar diz respeito à verificação, mais uma vez, da propensão dos agricultores familiares atendidos por políticas públicas a expressarem análises mais positivas – ou menos negativas – que os agricultores que não acessam políticas públicas. Possivelmente, em função da disponibilidade de condições financeiras mais estáveis. A sutil divergência entre esses dois grupos, apesar de indicar-se até o momento como uma tendência geral, é pouco significativa se comparada ao desencontro marcante entre a visão de gestores/extensionistas e os dois grupos de agricultores entrevistados. Para melhor dimensionar as condicionantes das divergências entre os grupos consultados acerca das manifestações espaciais do desenvolvimento em Pelotas, convém atentar para a visão dos agricultores sobre as instituições envolvidas com o desenvolvimento rural do município (Figura 24).

A figura 24 apresenta a categoria visão das instituições com base na perspectiva dos agricultores. A categoria é representada a partir do índice direção (BARDIN, 2011), de modo a permitir uma escala valorativa em que as instituições mais próximas da parte superior da graduação vertical são vistas de formas mais positivas. Em contrapartida, as instituições posicionadas na parte mais inferior da graduação são avaliadas de maneira mais negativa. Não se pediu aos agricultores que atribuíssem uma nota a uma lista específica de entidades. As instituições presentes na figura 24 foram espontaneamente mencionadas pelos entrevistados, e seu posicionamento no eixo da figura foi pautado na análise do conteúdo semântico das exposições verbais dos agricultores.

Assim, a menção a determinada entidade com base no apontamento de um aspecto negativo da sua atuação implicou na atribuição a ela de um ponto negativo (-1), à proporção que uma referência a uma instituição que contivesse uma avaliação positiva implicou na atribuição de um ponto positivo (+1). Mantendo-se o critério já adotado na aplicação de outros índices, o uso de superlativos ou adjetivos que enfatizassem a consideração realizada sobre a entidade implicou na adição de mais um ponto positivo ou negativo, dependendo do teor da avaliação feita pelos agricultores. Com isso, a cada uma das instituições citadas coube uma pontuação

específica, a qual orientou o posicionamento de cada entidade no eixo vertical de graduação da figura.

Figura 24 – Visão dos agricultores entrevistados sobre as instituições relacionadas ao desenvolvimento rural de Pelotas



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

Outra vez, os agricultores não atendidos por políticas públicas revelam um olhar menos positivo do que aqueles que acessam políticas públicas. As duas instituições mais bem avaliadas por eles são a EMATER/RS e a UFPeI, ainda assim, apenas em uma faixa intermediária na escala gradativa da figura. No caso da última, são considerados projetos e ações promovidas por cursos de graduação e pós-graduação na área da saúde e da agronomia. No que se refere à EMATER, a compreensão é de que a instituição tem uma atuação importante, mas claramente

insuficiente do ponto de vista da amplitude das demandas do município, em função de suas limitações em pessoal e recursos. Nesse sentido, merece nota o fato de que a EMATER/RS vem passando por um processo de reestruturação orçamentária, com a implementação de um modelo de corte de gastos que inclui: suspensão de contratações, redução de estagiários e criação de um Plano de Desligamento Incentivado de funcionários (EMATER/RS, 2018, 2019).

Sob um ponto de vista negativo, os agricultores familiares dimensionam a ação da SMDR e do governo federal. A secretaria é vista dessa maneira por sua atuação apática em favor do desenvolvimento rural, o que os agricultores associam, em grande parte, à ausência de recursos disponíveis e à omissão do governo federal em dotar orçamentariamente as prefeituras municipais. O governo federal, portanto, é o ente mais responsabilizado negativamente pelos problemas que permeiam o espaço rural de Pelotas, tanto por não repassar recursos para o município quanto por conceber políticas de crédito que exigem o pagamento de juros incompatíveis com a realidade da agricultura familiar.

Essa percepção encontra correspondência no grupo dos agricultores atendidos por políticas públicas, que também possuem uma avaliação marcadamente negativa sobre o governo federal. Não em da função da configuração de sua política de crédito, bem avaliada pelo segmento, como visto; mas em razão da pouca atenção dedicada à agricultura familiar em geral e aos poucos recursos liberados para as administrações municipais. Assim, a SMDR – vista de forma menos negativa do que pelo grupo anterior – ficaria engessada em restrições orçamentárias que também bloqueariam o potencial da agricultura familiar e das demais instituições envolvidas com o desenvolvimento rural:

[...] o governo não se mobiliza com o dinheiro necessário para a EMATER, a Secretaria [SMDR] poder evoluir mais. Então eles ficam um pouco presos por falta de recursos, assim como nós, pequenos agricultores, ficamos presos. Então uma coisa gera outra, uma coisa gera outra, é impossível querer fazer muito de uma hora para outra. Nós dependemos de lá, o município, essas associações, cooperativas, EMATER, dependemos do Estado e da Presidência (entrevista, agricultor PP3, maio 2019).

A faixa intermediária na escala dos agricultores familiares atendidos por políticas públicas é ocupada pelo STR, visto como uma entidade ativa, mas basicamente limitada ao assessoramento burocrático e à assistência médica para os filiados. A EMATER/RS e, principalmente, a EMBRAPA se situam no topo da escala

de avaliação dos entrevistados. A última – nem mesmo lembrada pelo grupo anterior – é vista pelos agricultores que acessam políticas públicas como a responsável pelo avanço técnico na agricultura e como a instituição capaz de abrir novos caminhos e possibilidades para a agricultura familiar, através das pesquisas de ponta que vem desenvolvendo. Cabe realçar, nesse sentido, que muitos dos entrevistados neste grupo recebem acompanhamento técnico por parte da EMBRAPA, o que ajuda a explicar a ênfase positiva que imputam à empresa. Quanto à EMATER/RS, a visão dos agricultores é de que, apesar das sérias dificuldades que enfrenta, a instituição tem uma atuação ativa no apoio e assistência à agricultura familiar.

É importante salientar que a visão que os entrevistados têm sobre as instituições que eles próprios associam ao desenvolvimento rural é bastante compatível com a posição expressa pelos dois grupos de agricultores na análise da categoria molecular responsáveis pela promoção do desenvolvimento (figuras 13 e 14 no capítulo 6). Categoria na qual os agricultores atribuíram ao governo federal e municipal a responsabilização pela promoção do desenvolvimento. Como, conforme demonstrado na figura 23, os agricultores não identificam significativas manifestações de desenvolvimento no espaço rural de Pelotas, é coerente que os agricultores expressem um olhar negativo sobre as duas principais instâncias responsáveis pela promoção do desenvolvimento em sua visão, o governo federal e o municipal.

Outra questão que merece ser pontuada concerne ao fato de que a visão negativa dos agricultores sobre a administração federal e municipal não repercute apenas o reconhecimento do repasse limitado de recursos para a SMDR. Tal visão explicita também a debatida compreensão de que o espaço rural está abandonado pelo poder público em função de sua baixa representatividade eleitoral (apenas 6,82% da população do município) e de sua contribuição limitada para o PIB municipal (4%). Logo, mais do que uma restrição orçamentária, o que os agricultores enxergam é a pequena mobilização política dos representantes públicos municipais em direcionar verbas para o espaço rural de Pelotas. Tudo isso materializando-se em um rural repleto de problemas e sem perspectivas de superação dos mesmos, como ilustra o olhar dos agricultores expresso na figura 23.

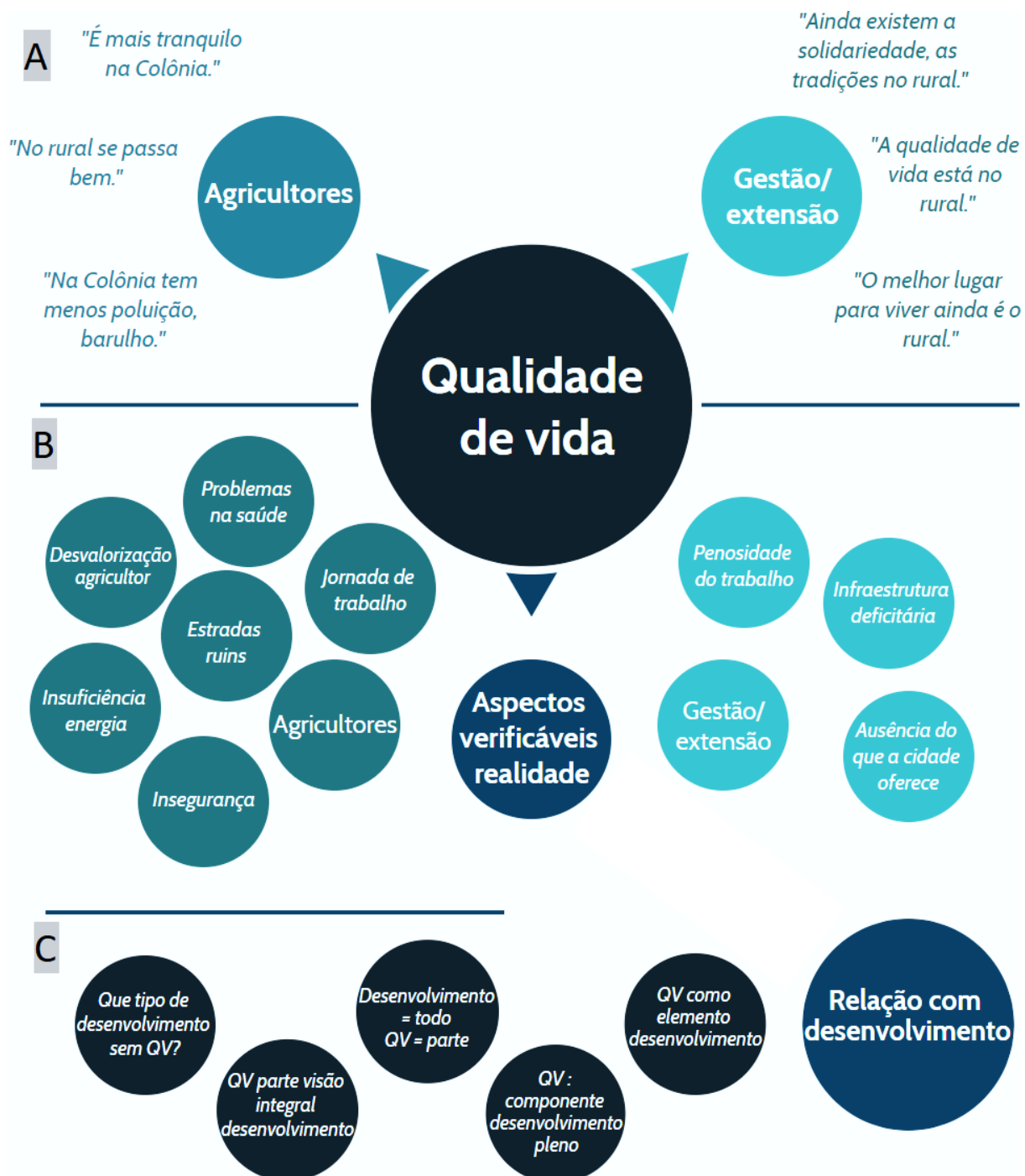
Essa visão profundamente negativa sobre o desenvolvimento do espaço rural de Pelotas não encontra amparo, entretanto, na maneira como os agricultores entrevistados percebem a qualidade de vida no rural do município. A figura 25 traz a

categoria molar qualidade de vida examinada com base na aplicação adaptada do índice mapa cognitivo (MILES; HUBERMAN, 1994). Tal índice, como proposto pelos autores mencionados, objetiva caracterizar a lógica que rege a visão de determinado grupo sobre o fenômeno ou processo estudado. A adaptação contida na figura 25 consiste em associar e contrapor o universo relacional que configura a visão de dois grupos: agricultores (com e sem políticas públicas) e gestores/extensionistas.

Dessa maneira, a parte A da figura apresenta como os dois grupos veem a qualidade de vida no espaço rural de Pelotas, reproduzindo literalmente frases utilizadas pelos entrevistados. A parte B contém aspectos verificados e apontados pelos grupos como componentes do cotidiano da vida no campo. Questões que, com frequência, têm seu atendimento tratado como necessidades humanas básicas (GROPPA, 2004), por conseguinte, indispensáveis para que se garanta qualidade de vida à população rural. A parte C da figura, por fim, atenta-se especificamente aos gestores e extensionistas e à forma como esse grupo relaciona a ideia de qualidade de vida ao desenvolvimento rural.

Na parte A da figura, agricultores e gestores/extensionistas exprimem sua concordância quanto à elevada qualidade de vida de que se pode desfrutar no rural e sobre a vantagem do campo em relação à cidade nesse quesito. Os entrevistados entendem que o espaço rural permite um alto nível de qualidade de vida pela maior tranquilidade que proporciona, pelos menores índices de poluição sonora e do ar e por oferecer um modo de vida solidário e ancestral. No entanto, quanto se dirige a atenção para a parte B da figura, os dois grupos ora considerados concordam que o cotidiano da vida e do trabalho no rural é marcado por uma sobrecarga de dificuldades. Estas se manifestam na infraestrutura do espaço rural (insegurança, insuficiência da rede de energia elétrica, estradas ruins e precariedade do sistema de saúde) e também no caráter do trabalho agrícola (desvalorização do agricultor, longas jornadas diárias e penosidade do trabalho). E se o campo havia sido mais bem avaliado que a cidade na parte A da figura, agora o campo é encarado a partir da ausência de serviços e facilidades oferecidos pela cidade.

Figura 25 – Qualidade de vida no espaço rural de Pelotas como entendida pelos grupos entrevistados



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

A parte C da figura, por fim, centra-se exclusivamente na visão de gestores e extensionistas, que expuseram, durante as entrevistas, uma associação explícita entre desenvolvimento e qualidade de vida, o que não se verificou entre os

agricultores. Para o grupo da gestão e extensão, um desenvolvimento que não comporte o objetivo de permitir maior qualidade de vida às pessoas não apresenta nenhum sentido. Os entrevistados entendem que a qualidade de vida não apenas integra o desenvolvimento como se constitui em um dos seus aspectos fundamentais. Em outras palavras: não há desenvolvimento sem qualidade de vida. Por isso se faz necessário aumentar a qualidade de vida nos espaços rurais – apesar da mesma ter sido tratada como um atributo característico de tais espaços –, incentivando a produção hidropônica ou semi-hidropônica (menos penosa), melhorando a infraestrutura de lazer e as condições das estradas e ampliando a potência da rede elétrica local.

A análise da figura 25 demonstra que há um claro descompasso entre a identificação da existência de maior qualidade de vida no espaço rural em relação ao urbano e o apontamento de uma série de dificuldades materiais e imateriais que marcam a vida no campo. O que parece indicar uma construção identitária muito forte entre os entrevistados e o seu espaço de vida⁵⁹. O rural para os grupos consultados não é apenas o âmbito espacial em que desenvolvem suas atividades produtivas. É também onde se reconhecem enquanto agentes ativos do sustento familiar, onde estabelecem uma relação afetiva com sua alimentação e onde mantêm uma ligação forte com os movimentos da natureza. É no rural que se ficam as relações de solidariedade que, embora menos marcantes que no passado, ainda demarcam um espaço para a reciprocidade, para a afirmação da memória familiar e de heranças culturais. O reconhecimento das dificuldades que permeiam a vida no campo, dessa forma, não desfaz a referência de identidade e o projeto de vida que os entrevistados construíram com base na vivência do rural (GÓMEZ, 2001; SÁNCHEZ, 2009).

Na verdade, a ideia de qualidade de vida é bastante espinhosa e levanta questionamentos quanto ao caráter impositivo da delimitação de critérios universais para a determinação do que é ou não desejável por diferentes grupos sociais (ESCOBAR, 2015; SOUZA, 2006a). Max-Neef, Elizalde e Hopenhayn (1993) tentam resolver a questão associando a qualidade de vida ao atendimento das necessidades humanas fundamentais. No entanto, o terreno em que se encontra a ideia de necessidades básicas é, possivelmente, tanto ou mais movediço que o da

⁵⁹ A quase totalidade dos gestores e extensionistas entrevistados também possuem origens rurais.

qualidade de vida. Enveredar por esse caminho demandaria uma pesquisa totalmente focada na questão, o que foge à proposta deste trabalho. Entretanto, a ideia de um desenvolvimento uno e múltiplo encontra amparo justamente na compreensão de que todo projeto de desenvolvimento deve ser guiado pela ideia essencial de uma vida melhor para as pessoas. O que implica a necessidade de alguma indicação explicativa de em que bases se compreende a definição do adjetivo/advérbio melhor.

Em primeiro lugar, compreende-se, assim como Saquet (2019a, 2019b) e Souza (2002, 2006a, 2013), que a definição de como essa mudança para melhor deve ser pensada (projeto) e posta em prática (processo) é uma incumbência que cabe às populações locais. Devendo, portanto, ser determinada com base em suas necessidades e demandas e também nas potencialidades e particularidades dos lugares. Razão pela qual se propõe que o desenvolvimento ocorra a partir de projetos múltiplos e de processos quase que singulares. Todavia, como ensina Morin (2000), todo grupo ou coletividade social, independentemente de sua localização ou de suas bases culturais, partilha de uma característica em comum: o pertencimento à espécie humana. Como debatido no capítulo dois, com base em Morin (2000), todos os seres humanos compartilham um conjunto de características biológicas comuns; além de apresentarem traços de similaridade nítidos no que se refere a aspectos psicológicos, afetivos, intelectuais e subjetivos.

Por essa razão, assim como Chomsky (2004), Galtung (1994) e Max-Neef, Elizalde e Hopenhayn (1993), entende-se que todos os seres humanos, não importando suas origens culturais ou a sociedade em que se inserem, possuem um conjunto de necessidades essenciais compartilhadas, tanto de caráter material (alimentação, abrigo, segurança etc.) quanto imaterial (identidade, liberdade, participação, entre outras). O atendimento dessas necessidades ou a redução dos constrangimentos sociais e econômicos para o seu alcance deve comparecer na base de qualquer projeto desenvolvimento. O que não significa que a determinação de prioridades e, principalmente, do que Max-Neef, Elizalde e Hopenhayn (1993) denominam “satisfactores” de necessidades fundamentais não devam ser totalmente definidos, projetados e buscados pelas comunidades locais, as protagonistas do desenvolvimento.

Um desenvolvimento uno e múltiplo se guia por uma ideia que se delineia através de múltiplos projetos e se concretiza por meio de processos quase tão

únicos quanto os contextos espaciais aos quais se dirigem. Tais processos dificilmente poderão consistir na simples operacionalização dos projetos, pois a realidade é sempre mais complexa que a projeção que dela se faz. Barreiras, problemas, erros e insucessos acompanharão os processos de desenvolvimento. Um dos possíveis instrumentos de condução desses processos, as políticas públicas, como este capítulo demonstrou, também comportam todas essas limitações. A verificação destas, no entanto, não deve desmobilizar, principalmente diante do risco de alimentar discursos que deslegitimem a atuação pública em favor de segmentos historicamente excluídos. Se a realidade é complexa e a envergadura dos problemas a serem enfrentados é imponente, mais necessário então se faz a articulação de forças com o intuito de promover cadeias de mudança possíveis (figura 22), tendo por base um horizonte de convergência de esforços coletivos.

8 PROJETOS E PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO RURAL: A VIABILIDADE DA IDEIA

O capítulo anterior explorou mais detidamente como se constrói a ideia de um desenvolvimento uno e múltiplo, retomando, assim, a associação entre unidade e diversidade abordada inicialmente no capítulo dois. Este capítulo, por sua vez, explora o contexto do município de Pelotas, ao mesmo tempo em que estabelece paralelos com outras realidades e com exemplos históricos e contemporâneos, de modo a expor a viabilidade da lógica de desenvolvimento defendida. As relações estabelecidas não constituem uma fuga de foco, e sim uma reafirmação da ideia de que é possível construir um desenvolvimento autônomo que não seja fechado sobre si mesmo. E que, de modo inverso, mostre-se aberto a aprender com seus próprios erros e também com base na inspiração – sempre ponderada e adaptada – em outros contextos espaciais.

Em vista disso, a proposta do presente capítulo consiste em expor a existência de margens viáveis para a construção de projetos de desenvolvimento que se apropriem democraticamente de algumas das pequenas brechas dispostas na lógica econômica vigente. Nesse sentido, o aproveitamento do Estado e dos mercados é indispensável para o enfrentamento imediato das questões mais prementes. Entretanto, também pode se constituir em uma via para a projeção de cenários futuros mais ambiciosos em termos de equidade social, de valorização da diversidade cultural e de expansão da perspectiva democrática. O desenvolvimento tem se mostrado condicionado por formações discursivas hegemônicas, mas é no terreno dos lugares que essas formações se concretizam e é também nos lugares que novas alternativas podem surgir.

8.1 O alcance do desenvolvimento rural: entre prioridades e preocupações

Projetos múltiplos de desenvolvimento não podem romper com a lógica macroeconômica, mas, como visto, essa lógica se inscreve e produz a partir dos lugares, pois local e global se constituem em um par profundamente imbricado. O que a análise das concepções de desenvolvimento dos grupos pesquisados tem demonstrado é que, apesar de muitas dificuldades, o local pode agir na construção de alternativas. Estas, quando encadeadas, produzem resultados que permitem a

contraposição a dinâmicas mais amplas, abrindo, assim, vias para a mudança concreta nos espaços rurais. Não se celebra a situação do rural de Pelotas, mas se enxerga alguns resultados e, principalmente, muitas possibilidades para fazer da convergência de esforços uma via para o desenvolvimento. Com essa compreensão, a figura 26 traz a categoria âmbito prioritário do desenvolvimento analisada a partir do índice oposição (BARDIN, 2011).

Figura 26 – Âmbito prioritário do desenvolvimento para cada grupo pesquisado



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

O uso do índice tem o intuito de explicitar a divergência que se estabelece entre diferentes grupos quanto às questões mais prementes para o desenvolvimento rural de Pelotas. As prioridades que se encontram nas primeiras posições de cada lista indicam questões de mais importância para os grupos, tendo sido mencionadas por um maior número de entrevistados e destacadas com o uso de superlativos ou

ênfases verbais. A questão posicionada no topo de cada lista e em fonte maior consiste na prioridade mais destacada por cada um dos grupos.

A discordância entre agricultores não atendidos e atendidos por políticas públicas é significativa. Os primeiros destacam a necessidade de incentivos produtivos em primeiro plano, enquanto a melhoria das estradas se encontra, junto à energia elétrica e aos postos de saúde, como a prioridade menos expressiva. Ao contrário, para os últimos, a questão das estradas é crucial e os incentivos produtivos se posicionam como a prioridade menos urgente. Para os agricultores não atendidos por políticas públicas, as questões produtivas (redução dos custos de produção, melhora e expansão do serviço de assistência técnica, diminuição dos juros do crédito) consistem nos principais fatores para o desenvolvimento rural – embora a questão da comercialização não seja mencionada. A qualidade das estradas, da energia elétrica e dos postos de saúde figura por último, e a necessidade de aumento da segurança rural nem mesmo é lembrada.

Já os agricultores atendidos por políticas públicas mesclam prioridades produtivas com outras relativas à dinâmica do espaço rural (estradas, segurança), enfatizando a transitabilidade das estradas rurais, de modo a corroborar o entendimento de Kageyama (2008) sobre a importância do fator acessibilidade para o desenvolvimento rural. A diferenciação entre os dois grupos pode ser explicada pelo fato de que os agricultores atendidos por políticas públicas dispõem de melhores condições para a sua organização produtiva (crédito e garantia da compra, por exemplo), o que lhes faz atentar também para aspectos extra porteira, identificados no cotidiano do espaço rural. O contexto dos agricultores não atendidos por políticas públicas é diferente, os mesmos enfrentam maiores dificuldades para viabilizar a sua organização produtiva, por isso, sua atenção à infraestrutura do rural é apenas periférica.

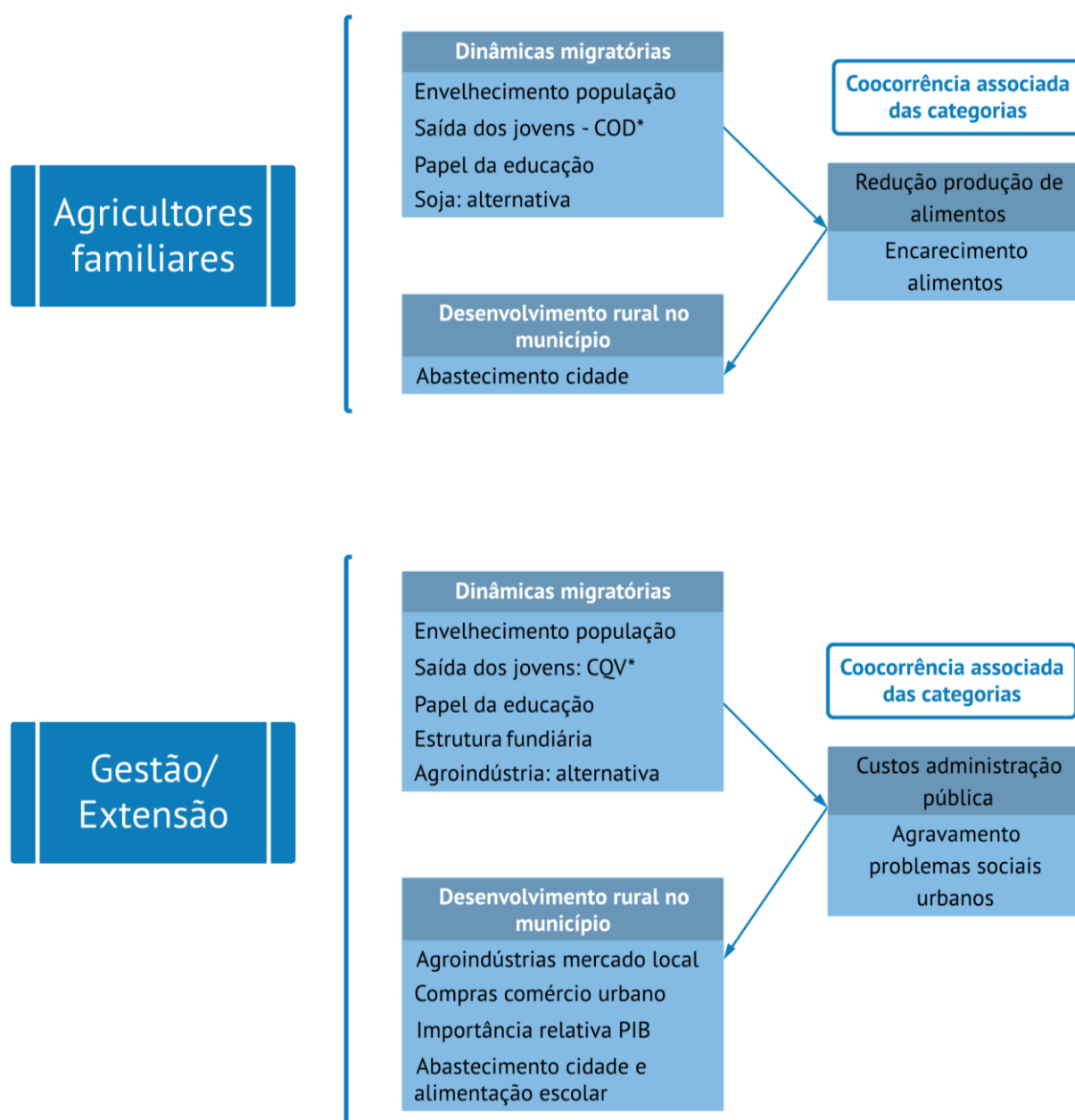
A figura 26 traz uma novidade com relação aos âmbitos prioritários do desenvolvimento para gestores e extensionistas. A prioridade central realçada pelo grupo consiste em uma questão não pontuada na figura 22, em que se tratou das principais esferas e estratégias adotadas por suas instituições para promover o desenvolvimento. A permanência dos jovens no espaço rural não consta no cubo disposto na figura 22, porque todos os globos que constituem as intersecções daquele cubo se concatenam com o objetivo de disponibilizar condições para que os jovens não abandonem o campo. Quanto às demais prioridades colocadas pelo

grupo é possível perceber que elas reúnem, sinteticamente, as questões levantadas pelos agricultores atendidos e não atendidos por políticas públicas.

Ocorre que a melhoria da infraestrutura e do “social”⁶⁰, a diversificação das atividades no rural, a facilitação da comercialização e o incentivo à organização produtiva se tratam de prioridades que – além das suas repercussões positivas sobre a agricultura familiar e o espaço rural – têm por objetivo final estimular a permanência dos jovens no campo. Apesar de não destacada diretamente pelos agricultores entre suas prioridades, a consciência da importância de manter os jovens no campo também se faz presente nesse grupo. Genericamente, sua compreensão é a de que as carências em todos os aspectos por eles levantados na figura 26 levam ao abandono do campo pelos jovens. No caso dos agricultores familiares não atendidos por políticas públicas, soma-se a esse cenário pouco estimulante o desânimo dos jovens em continuar em uma atividade tão penosa fisicamente e tão pouco rentável quanto a agricultura familiar.

Para melhor compreender como os entrevistados entendem o tema dos jovens no espaço rural de Pelotas é preciso analisar a perspectiva dos grupos consultados sobre a relação campo-cidade, categoria molar que é abordada na figura 27 a partir do índice coocorrência (BARDIN, 2011). O emprego desse índice objetiva demonstrar como as duas categorias moleculares em que a relação campo-cidade se desagrega (dinâmicas migratórias campo-cidade e repercussões do desenvolvimento rural sobre todo o município) se associam, projetando o ângulo de interpretação da relação campo-cidade pelos grupos entrevistados. Na figura, os retângulos posicionados ao lado da indicação do nome dos grupos representam os fatores que os entrevistados relacionam com as categorias moleculares indicadas, enquanto os retângulos seguintes, conectados por meio de setas, assinalam como ocorre a associação entre as duas subcategorias.

⁶⁰ Para gestores e extensionistas, o social abrange aspectos como saúde, educação e qualidade de vida. Este último fator foi analisado mais propriamente no capítulo anterior.

Figura 27 – Relação campo-cidade no entendimento dos grupos pesquisados

Legenda: COD (categoria obstáculos ao desenvolvimento), CQV (categoria qualidade de vida).

Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

No olhar dos agricultores familiares, as dinâmicas migratórias do campo para a cidade levariam ao envelhecimento da população rural, uma decorrência da saída dos jovens e do papel que assume a educação no espaço rural. Para os

entrevistados, a saída dos jovens é um obstáculo ao desenvolvimento⁶¹ e também a consequência global dos fatores levantados pelo grupo na caracterização da categoria (Gráfico 4), como os altos custos de produção, o baixo rendimento da atividade, e as características penosas do trabalho agrícola. Além disso, o abandono do campo pelos jovens seria ainda mais estimulado pela dificuldade do espaço rural de prover alguns serviços, como o sinal de internet e, é claro, pela atratividade que o dinamismo da vida urbana exerce sobre os jovens.

Quanto ao papel da educação, a perspectiva dos agricultores é bastante crítica. O grupo entende que as escolas atuam como fator desmobilizador da permanência dos jovens. Primeiramente, quando ocorre a necessidade de os jovens irem para as cidades para continuar seus estudos, pois não existem no rural escolas próximas onde eles possam fazer isso. Em segundo lugar, quando as escolas abordam um currículo que não atende as especificidades do espaço rural e da agricultura, preparando as crianças e os adolescentes para se tornarem trabalhadores urbanos. Os agricultores entendem que as escolas deveriam oferecer opções para aqueles que desejam permanecer na agricultura, preparando-os para um desempenho mais técnico da atividade.

Nesse sentido, os agricultores compreendem que a produção de soja tem atuado como uma alternativa ao abandono do campo pelos jovens, em razão de seu valor de mercado e da maior certeza quanto à comercialização. Além do menor grau de exigência física que a produção demanda, em virtude da utilização de maquinário. É interessante ressaltar que, apesar da soja ser vista como uma alternativa para a manutenção do jovem do campo, o avanço do cultivo é percebido de forma extremamente negativa pelos agricultores. Sob o ponto de vista destes, a expansão da soja comprometeria a suficiência da produção de alimentos, o que leva, então, à segunda categoria molecular: as repercussões do desenvolvimento rural sobre todo o município.

Para os agricultores, a contribuição do rural para o desenvolvimento global do município é muito significativa e indispensável, expressando-se no abastecimento da cidade com a produção alimentar produzida no campo. Abastecimento que pode ser comprometido tanto pela migração dos jovens para a cidade quanto pelo

⁶¹ Uma questão já abordada na análise da categoria obstáculos ao desenvolvimento (COD), nos capítulos quatro e seis.

abandono da policultura pelos mesmos. É nesse ponto que as duas categorias se vinculam, a saída dos jovens ou a expansão da soja levam à redução da produção de alimentos, promovendo o encarecimento dos gêneros alimentares⁶² e repercutindo no abastecimento da cidade. Dessa forma, a contribuição do rural para o desenvolvimento do município como um todo fica comprometida.

No que se refere ao grupo da gestão e extensão, a categoria molecular dinâmicas migratórias retoma questões levantadas pelos agricultores, como o envelhecimento da população e o estímulo ao abandono do campo promovido pelas escolas. A saída dos jovens, também pontuada por esse grupo como um obstáculo ao desenvolvimento rural, é vista como o resultado das questões produtivas e econômicas citadas pelos agricultores, mas também guarda relação com um certo ideal da categoria qualidade de vida (CQV). A busca por maior diversidade de estabelecimentos comerciais, disponibilidade de serviços (destaque à internet) e regularidade nos descansos semanais – questões muito positivamente valoradas pelos jovens –, provocaria, na visão desse grupo, um encantamento ilusório com a vida nas cidades.

Uma questão não observada no grupo dos agricultores se destaca entre gestores e extensionistas nesta subcategoria: a estrutura fundiária. O grupo entende que, em alguns casos, existe interesse dos jovens em permanecer na propriedade e dar continuidade às atividades desempenhadas por seus pais. Entretanto, isso não pode efetivamente ocorrer em razão da impossibilidade de que a divisão da propriedade resulte em áreas suficientes para que todos os filhos pratiquem a atividade agrícola. Assim, a sucessão rural seria impedida não pela vontade dos jovens de migrar para as cidades, mas pelo estrangulamento da estrutura fundiária no caso da agricultura familiar. Nesse sentido, o grupo detecta a necessidade de uma revisão na política de crédito fundiário, com o objetivo de permitir aos jovens que adquiram lotes próprios e permaneçam trabalhando na agricultura. Como coloca o presidente do STR:

⁶² Um exemplo atual da vinculação traçada pelos agricultores entre desenvolvimento rural e dinâmicas urbanas pode ser encontrado na elevação no preço do óleo de soja no Brasil que, segundo dados de outubro do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), acumula no ano uma alta de 77,69%. Uma decorrência da alta do dólar e da consequente preferência dos produtores brasileiros pela exportação da soja em detrimento da comercialização do produto no mercado interno (IBGE, 2020).

Nós estávamos discutindo agora o crédito fundiário, o Banco da Terra, essas coisas todas que o Presidente Lula, aí eu tenho que dar o nome, porque foi ele que tirou. A Dilma criou o crédito fundiário, nunca funcionou. Então essas coisas irritam a gente, mas a gente fica triste, porque não gostaria de estar falando. O que é mais importante para tu plantares um pé de couve? Se tu não tens a terra... E qual é a coisa mais garantida que a terra? Por que financiam a casa do cachorro e não financiam um pedaço de terra que vai gerar emprego, vai gerar comida, vai gerar renda, impostos? (entrevista, presidente do STR, maio 2019).

Como forma de contenção das migrações, gestores e extensionistas pontuam, em vez da soja, o caminho das agroindústrias rurais, uma possibilidade de agregação de valor aos produtos agrícolas e de redução da defasagem nos seus preços, mencionada por todos os grupos consultados. Já em relação às repercussões do desenvolvimento rural sobre todo o município, esse grupo enxerga outras questões além do abastecimento da cidade. A presença das agroindústrias familiares no mercado local é tomada como uma possibilidade de direcionamento do consumo da cidade para produtos localmente produzidos, contribuindo para a economia do município.

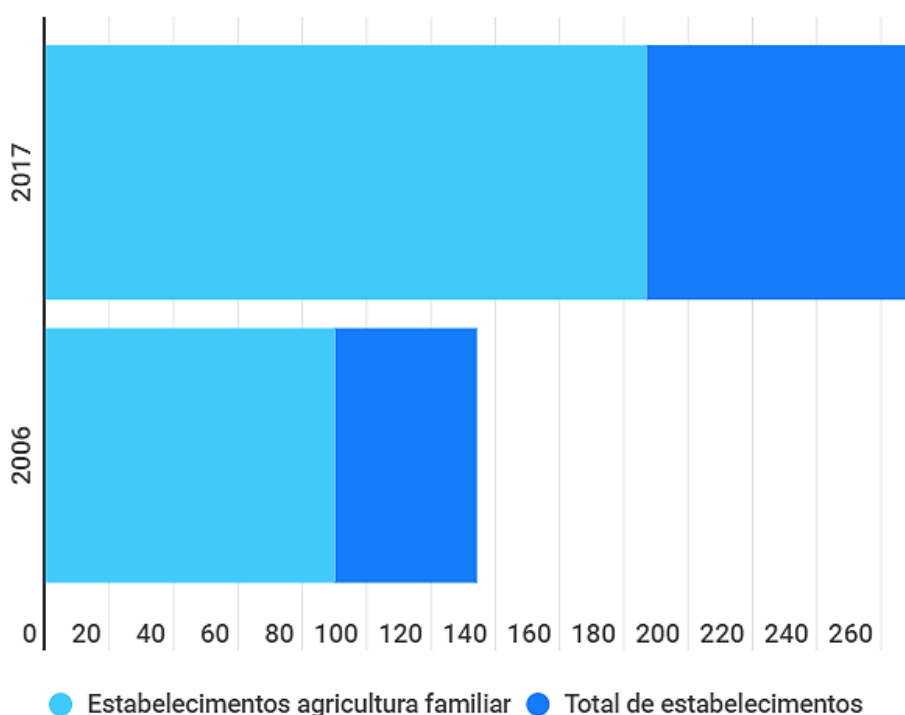
No mesmo sentido, o fato de que as famílias agricultoras realizam suas compras mais significativas de medicamentos, vestuário, móveis e eletrodomésticos nas cidades também aporta para o PIB municipal, no qual o setor de comércio e serviços representa 83% (SEBRAE/RS, 2020). A importância do setor agrícola para a economia de Pelotas, no entanto, é relativizada, uma vez que o setor responde por apenas 4% do montante total (SEBRAE/RS, 2020). Ademais, o grupo destaca a contribuição positiva que a agricultura familiar do município vem prestando à alimentação escolar, ao fornecer, por meio do PNAE, uma alimentação mais diversificada aos alunos das escolas públicas municipais.

A vinculação entre as dinâmicas migratórias para a cidade e as repercussões do desenvolvimento rural sobre todo o município se estabelecem, para gestores e extensionistas, não como uma preocupação quanto ao abastecimento alimentar, e sim quanto ao agravamento dos problemas sociais urbanos e à conseguinte maior oneração do poder público. O grupo entende que os agricultores familiares não possuem, em geral, qualificações específicas para o trabalho em atividades urbanas, o que faz com que acabem ocupando subempregos e ampliando as estatísticas que medem o rol dos problemas urbanos. Da mesma forma, esses novos moradores da cidade passam a implicar um maior custo para a administração pública, pois começam a demandar outros serviços, como saneamento e

pavimentação de ruas. Assim sendo, para gestores e extensionistas, a maior contribuição do desenvolvimento rural para o município como um todo seria a permanência das famílias agricultoras no campo. O que explica por que a manutenção dos jovens no rural consiste no âmbito prioritário do desenvolvimento para o grupo da gestão e extensão.

De fato, a análise comparativa dos dados dos dois últimos Censos Agropecuários do IBGE comprova a tendência verificada por todos os grupos entrevistados acerca do abandono da atividade agrícola e do campo. É o que ilustram os gráficos 11 e 12, para o caso da soja, e as tabelas 3, 4 e 5, no que diz respeito à redução do pessoal ocupado na atividade agrícola. O gráfico 11 atesta o aumento do número de estabelecimentos familiares produtores de soja no município, que passou de 90 em 2006 para 187 em 2017, um crescimento de 107%, superior ao incremento geral no número total de estabelecimentos produtores do grão em Pelotas (101%), que passou de 134 para 270 estabelecimentos.

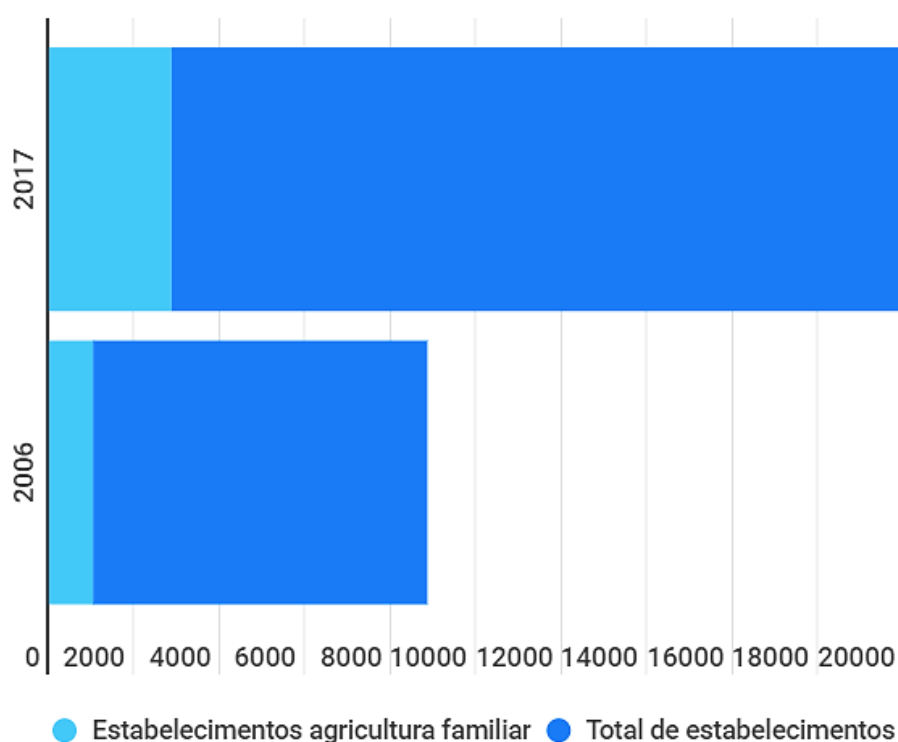
Gráfico 11 – Variação no número de estabelecimentos agropecuários produtores de soja em Pelotas/RS entre 2006 e 2017



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.
Fonte: IBGE (2006, 2017).

O gráfico 12 confirma o quadro, indicando que o crescimento total da área colhida de soja no município foi de 8.845ha, em 2006, para 21.033ha, em 2017, um aumento de 138%. Em proporção bem maior, a expansão do cultivo na agricultura familiar foi de 176%, passando de 1.035ha, em 2006, para 2.858ha, em 2017. O crescimento exponencial na produção de soja em Pelotas não consiste em uma dinâmica localizada. Responde a uma política agrícola específica e a uma estratégia de inserção no mercado internacional por meio da exportação massiva de *commodities*. Adotada pelo governo federal e pelos governos estaduais desde o começo dos anos 2000, trata-se de um processo extensamente documentado por Delgado (2012, 2014) e pelos autores da coletânea de Brandão e Siqueira (2013).

Gráfico 12 – Variação na área colhida (hectares) de soja em Pelotas/RS entre 2006 e 2017



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: IBGE (2006, 2017).

Apenas para exemplificar, com base nos dados da série histórica divulgada pelo Ministério da Economia (2020), é possível perceber que, entre 2008 e 2018, as exportações brasileiras de produtos ligados ao complexo da soja cresceram 199,3%. Como já destacado em ocasião anterior (SODRÉ; HESPANHOL, 2019), esse processo consiste na mera atualização de um modelo produtivo e econômico

historicamente inscrito no DNA da formação político-econômica brasileira. Um modelo sob o qual a inserção econômica internacional do país não ocorre de forma subordinada aos interesses do mercado interno, pelo menos não aos interesses da ampla maioria da população.

A perspectiva dos agricultores entrevistados parece mesmo refletir a realidade da agricultura familiar do município:

Lá na nossa zona mesmo são poucos que plantam essas coisas de horta assim, estão passando mais para a soja, estão arrendando as terras para plantar soja. Onde a pessoa já é de idade, onde não tem um filho junto, para não virar em mato, eles estão arrendando para a soja (entrevista, agricultora PP9, maio 2019).

Quanto ao abandono da atividade agrícola em geral, provocado pela migração dos jovens e pelo envelhecimento da população rural, a tabela 3 demonstra que Pelotas segue a tendência nacional e estadual de redução no número absoluto de estabelecimentos agropecuários familiares, uma contração de 24% entre 2006 e 2017. Todavia, em números relativos e também no que concerne ao total de estabelecimentos agropecuários não familiares, o caso do município difere do Rio Grande do Sul e do Brasil. Enquanto no país e no estado o número de estabelecimentos não familiares (empresariais) cresceu em termos absolutos e percentuais, em Pelotas esses estabelecimentos também se reduziram em números absolutos e relativos.

Tabela 3 – Variação absoluta e percentual no número de estabelecimentos agropecuários no país, estado e município, 2006-2017

Abrangência geográfica	Tipo de agricultura	2006	2006 (%)	2017	2017 (%)
Brasil	Total	5.175.636	100	5.073.324	100
	Agricultura não familiar	809.369	15,6	1.175.916	23,2
	Agricultura familiar	4.366.267	84,4	3.897.408	76,8
Rio Grande do Sul	Total	441.472	100	365.094	100
	Agricultura não familiar	63.119	14,3	71.202	19,5
	Agricultura familiar	378.353	85,7	293.892	80,5
Pelotas (RS)	Total	3.596	100	2.697	100
	Agricultura não familiar	380	10,6	253	9,4
	Agricultura familiar	3.216	89,4	2.444	90,6

Organização: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: IBGE (2006, 2017).

Como revela a tabela 4, no entanto, a redução no número de estabelecimentos não familiares no município não se refletiu na diminuição da área ocupada pelos mesmos que, em Pelotas assim como no estado e no país, cresceu no período em análise, de 54.181ha para 58.808ha. Em um cenário que aponta para o aumento da concentração fundiária no município, a área ocupada pelos estabelecimentos familiares se reduziu em 16% (de 51.768ha para 43.360ha). Um encolhimento, todavia, menor do que o ocorrido no número de estabelecimentos familiares, como mencionado, de 24%.

Tabela 4 – Variação na área dos estabelecimentos agropecuários no país, estado e município, 2006-2017

Abrangência geográfica	Tipo de agricultura	2006	2017
Brasil	Total	333.680.037	351.289.816
	Agricultura não familiar	253.577.343	270.398.732
	Agricultura familiar	80.102.694	80.891.084
Rio Grande do Sul	Total	20.326.715	21.684.558
	Agricultura não familiar	14.168.104	16.208.095
	Agricultura familiar	6.158.610	5.476.463
Pelotas (RS)	Total	105.960	102.168
	Agricultura não familiar	54.181	58.808
	Agricultura familiar	51.778	43.360

Organização: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: IBGE (2006, 2017).

Já a análise dos números relativos ao pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários familiares apresenta dados ainda mais contundentes (Tabela 5). O total de pessoas ocupadas na atividade agrícola se reduziu no Brasil, no Rio Grande do Sul e em Pelotas entre 2006 e 2017. No caso da última, uma diminuição de 10.370 para 6.245 pessoas, o que indica uma contração de 39,1%. Números que, de fato, apontam para um intenso e preocupante processo de abandono da atividade agrícola no município: *“eu tenho dúvidas, daqui um tempo, quando essa geração envelhecer, quem é que vai ficar no campo? Porque o jovem, tendo chance, vai embora, não fica. E, se tu conversares, eles não estão enxergando futuro para eles no meio rural”* (entrevista, analista da EMBRAPA, maio 2019).

Dois apontamentos importantes decorrem da relação que traçam os grupos entrevistados entre as dinâmicas migratórias campo-cidade e os efeitos gerais do

desenvolvimento rural sobre todo o município. O primeiro explicita novamente o papel marcante do local na modulação das dinâmicas globais (SASSEN, 2003). O primado da agricultura patronal, atualmente sob a hegemonia do “agro” e da valorização da vocação nacional para a exportação de grãos, constitui-se hoje em uma formação discursiva hegemônica no campo do desenvolvimento, sendo claramente endossada no país por um complexo acadêmico-institucional-midiático (PEET 2002a, 2009). Em especial, quando se enquadra o atual momento político-econômico do Brasil. Apesar disso, entre os entrevistados existe clareza de que o aumento desenfreado da produção de grãos pode levar a repercussões francamente negativas, não apenas sobre os espaços rurais, mas também sobre as próprias economias urbanas.

Tabela 5 – Variação absoluta e percentual no pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários no país, estado e município, 2006-2017

Abrangência geográfica	Tipo de agricultura	2006	2006 (%)	2017	2017 (%)
Brasil	Total	16.568.205	100	15.105.125	100
	Agricultura familiar	12.323.110	74,4	10.115.559	67
Rio Grande do Sul	Total	1.231.825	100	992.413	100
	Agricultura familiar	991.660	80,5	716.695	72,2
Pelotas (RS)	Total	12.040	100	7.329	100
	Agricultura familiar	10.370	86,1	6.245	85,2

Organização: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: IBGE (2006, 2017).

O segundo apontamento concerne à linha de interpretação da relação campo-cidade, ou rural-urbano, que cada grupo de entrevistados manifesta. De modo geral, os agricultores – apesar de terem esboçado uma compreensão mais ampla ao tratar diretamente da categoria qualidade de vida – demonstram uma visão clássica, em que a diferenciação entre rural e urbano acontece a partir de suas predisposições produtivas. O rural como responsável pela produção agropecuária, enquanto que o urbano abriga um leque mais abrangente de atividades, que englobam a indústria, o comércio e os serviços (SOROKIN; ZIMMERMAN; GALPIN (1981 [1930])). Sob esse viés, a única externalidade positiva que o desenvolvimento rural pode refletir nas cidades consiste na qualidade e constância do seu abastecimento alimentar.

Por outro lado, gestores e extensionistas, embora acentuem a importância do abastecimento da cidade por parte do campo, listam também outras possibilidades presentes nos espaços rurais, como a agroindústria e seu potencial de valorização da cultura gastronômica local. Além da importância do turismo e de um processo de dinamização da economia rural, já discutidos anteriormente. Por esse ângulo, a ótica de gestores e extensionistas acerca da relação rural-urbano se aproxima dos estudos da nova ruralidade, em sua busca pela superação do olhar dicotômico entre campo e cidade. O rural visto a partir da presença histórica – e da mais recente exploração econômica – de atividades variadas, como a indústria (agroindústrias), os serviços (restaurantes) e o lazer (turismo rural). Em um questionamento da ideia de que certa condição de bem-estar somente seria alcançável no urbano (GÓMEZ, 2001), como fazem os entrevistados em relação à visão construída entre os jovens de que teriam mais qualidade de vida nas cidades, e como já haviam indicado na análise da categoria qualidade de vida no capítulo anterior.

8.2 O papel da agricultura familiar no desenvolvimento rural: a construção de um protagonismo

Propõe-se entender o desenvolvimento rural em uma perspectiva endógena, que reitera essa concepção ampla de rural e considera as características do lugar como fundamentais, permitindo que as relações entabuladas entre os seres humanos e o meio se tornem também um fator balizador do desenvolvimento. Nesse sentido, destaca-se a importância das dinâmicas relacionais encetadas entre sociedade e natureza, pois nas localidades rurais essas relações constituem o fundamento das relações sociais entre indivíduos com diferentes matrizes culturais, conforme discutido na análise da categoria qualidade de vida. Mais do que isso, a relação sociedade/natureza produz condutas produtivas, reveladoras de regramentos sociais e territoriais característicos de cada comunidade. Desse modo, toma-se como base um sistema territorial, o qual se propõe como uma escala a ser privilegiada pelas políticas públicas (CUNHA, 2008).

Conforme Dansero, Giaccaria e Governa (2009), o desenvolvimento endógeno preconiza uma concepção *bottom-up* de desenvolvimento, de acordo com Ellis e Biggs (2001), uma contraproposta aos projetos *top-down*, já que defende que

a população defina, em um processo participativo e negociado, suas próprias prioridades. Além disso, o desenvolvimento endógeno parte do caráter medular do território, como uma dimensão espacial provida de identidade para os grupos que o integram e também capaz de propiciar operacionalidade aos projetos a serem construídos. Por fim, essa proposta de desenvolvimento envolve a construção de políticas públicas de escopo multidimensional, como dito, atentas aos aspectos sociais, econômicos, ambientais e culturais.

Trata-se de um desenvolvimento territorialmente⁶³ construído, emancipatório e autêntico, mas resistente ao dualismo endógeno-exógeno (ALVES; GUIVANT, 2010; RADOMSKY, 2009). Um desenvolvimento capaz de reconhecer e adotar, de forma adaptada, estratégias exitosas em outros contextos, evitando uma idealização do local e dos conhecimentos oriundos dessa esfera. Já que, como alertou Massey (2008), o local não é o oposto positivo do global. Este é também – se não essencialmente – localmente produzido em *certos* lugares. Londres e Bamaco (capital do Mali) desempenham papéis muito diferentes no cenário internacional. O desenvolvimento endógeno tem raízes territorializadas, mas não é ensimesmado, rejeita as predefinições impositivas.

Sob tal viés, como demonstrado, a agricultura familiar desempenha um papel central para o desenvolvimento rural, pois se constitui, conforme Wanderley (2009), em um segmento integrado e capaz de responder às exigências do mercado. A autora afirma que, apesar do fato de ter sido historicamente reprimida, a agricultura familiar sempre representou parcela significativa da produção agrícola brasileira, além de ser uma potencial protagonista diante das crescentes preocupações globais com a questão ambiental. As possibilidades da agricultura familiar no que respeita à conservação da dinâmica dos agroecossistemas locais e à sua visível importância para o abastecimento interno a credenciam para receber o voto de confiança já concedido à grande propriedade rural. Mais uma vez: não por seu histórico de negligência pública e expropriação, e sim por sua importância para

⁶³ Nada obstante a compreensão aqui advogada acerca da validade teórica e da possibilidade de operacionalidade prática do desenvolvimento territorial, mantém-se em vista a crítica, debatida no capítulo seis, de Delgado e Leite (2011), Favareto (2009/2010; 2010a), Hespanhol (2010) e Schejtman e Berdegue (2003) sobre o desenvolvimento territorial – em especial no que se refere aos espaços rurais – ainda não ter conseguido completar efetivamente o trânsito entre o que preconiza a teoria e o que se observa na realidade nas políticas e programas em curso no Brasil e na América Latina.

a produção de alimentos, seu potencial de contribuição para a dimensão ambiental do desenvolvimento, além de seu papel na manutenção da ocupação produtiva no campo.

É justamente o que explicita Mattei (2014), inicialmente com relação à primeira dimensão referida, ao utilizar dados do Censo Agropecuário de 2006:

Do ponto de vista produtivo destaca-se a grande importância da agricultura familiar, com ênfase nas seguintes informações: 87% da produção total de mandioca; 70% da produção de feijão; 46% da produção de milho; 34% da produção de arroz; 38% da produção de café; e 58% da produção de leite. Além disso, os dados revelam que 59% do plantel de suínos; 50% do plantel de aves; e 30% do plantel de bovinos são de responsabilidade da agricultura familiar (MATTEI, 2014, p. 77).

E completa, corroborando as colocações de Wanderley (2009) sobre as duas últimas contribuições da agricultura familiar ao desenvolvimento rural, pois para o autor:

[...] é importante realçar o papel decisivo que a agricultura familiar desempenha para além dos aspectos meramente produtivos. Assim, em regiões em que predomina este tipo de agricultura são gritantes as diferenças, comparativamente às áreas dominadas pelo agronegócio, cujo centro dinâmico é dado pelas commodities produzidas em larga escala e voltadas aos mercados internacionais. Duas diferenças são visíveis: a maior preservação dos recursos naturais e um espaço físico ocupado com gente (MATTEI, 2014, p. 78).

Nesse sentido, entende-se que projetos de desenvolvimento rural que tomem a agricultura familiar como segmento privilegiado podem encontrar um terreno frutífero e uma maior gama de possibilidades de ação se reconhecerem as potencialidades do aproveitamento das interfaces entre Estado e mercados. Isso porque se concorda com Demo (2005) e Reis (2011) sobre a importância de evitar-se uma demonização dos mercados e uma santificação do Estado – e também uma execração de ambos, como propõem algumas correntes⁶⁴. Em um reconhecimento de que o Estado e os mercados são fenômenos histórico-estruturais presentes em todas as sociedades já identificadas. O problema não reside no Estado ou nos

⁶⁴ “Mercado, Estado e Ciência têm sido as grandes potências universalizadoras; publicitários, especialistas e mentores expandiram implacavelmente seu reinado” (SACHS, 2010a, p. xviii, tradução nossa). “Market, state and Science have been the great universalizing powers; admen, experts and educators have relentlessly expanded their reign.”

mercados, mas nas assimetrias de poder que permitem maior margem de ação e influência sobre ambos a determinados grupos, enquanto excluem outros.

Absolutizar e generalizar configurações circunscritas espacial e temporalmente (como aquelas preconizadas pelo neoliberalismo) é, conforme demonstrou Massey (2008) ao tratar da globalização, contribuir para a visão de desenvolvimento como via única. Assim como não se pode abdicar do poder, e lutar por ele (PEET, 2007), também não se pode renunciar ao Estado e aos mercados, como adverte Demo (2005):

Não imaginamos uma sociedade que dispense Estado e mercado, mas uma sociedade que os sabe controlar a ponto de servirem às causas das maiorias, não de minorias cada vez mais ínfimas. Para tanto, assistências são importantes, porque correspondem ao direito sagrado de sobrevivência, mas nem de longe cobrem todo o espectro da política social que precisa, para além delas, atingir a inserção no mercado e qualidade da cidadania popular. Estado não é santo, nem mercado é maldito, necessariamente. Podem ser instrumentos decisivos da cidadania, se esta os regular, não o contrário (DEMO, 2005, p. 472-473).

A democracia abre essa porta, o conjunto da população pode influir de forma democrática sobre a atuação da classe política, cidadanizando o Estado⁶⁵ (ACOSTA, 2008), contanto que exista certo grau de discernimento crítico, o qual pode ser despertado por processos formativos que levem ao questionamento da realidade. Assim se lança o germe de formas de organização social que se constituam em instrumentos para o exercício da cidadania coletiva e, por conseguinte, para o controle democrático dos mercados e do Estado (DEMO, 2002b). Disso decorre a importância de projetos territorializados de desenvolvimento, os quais não poderão, por suas dimensões e alcance, romper com as geometrias de poder desiguais na lógica de apropriação do Estado e das vantagens de mercado. Entretanto, além de alcançar a transformação de realidades particulares, prepararão para o exercício da cidadania coletiva, pois levarão à formação de projetos próprios, individuais e coletivos, de enfrentamento dos problemas sociais (DEMO, 2003).

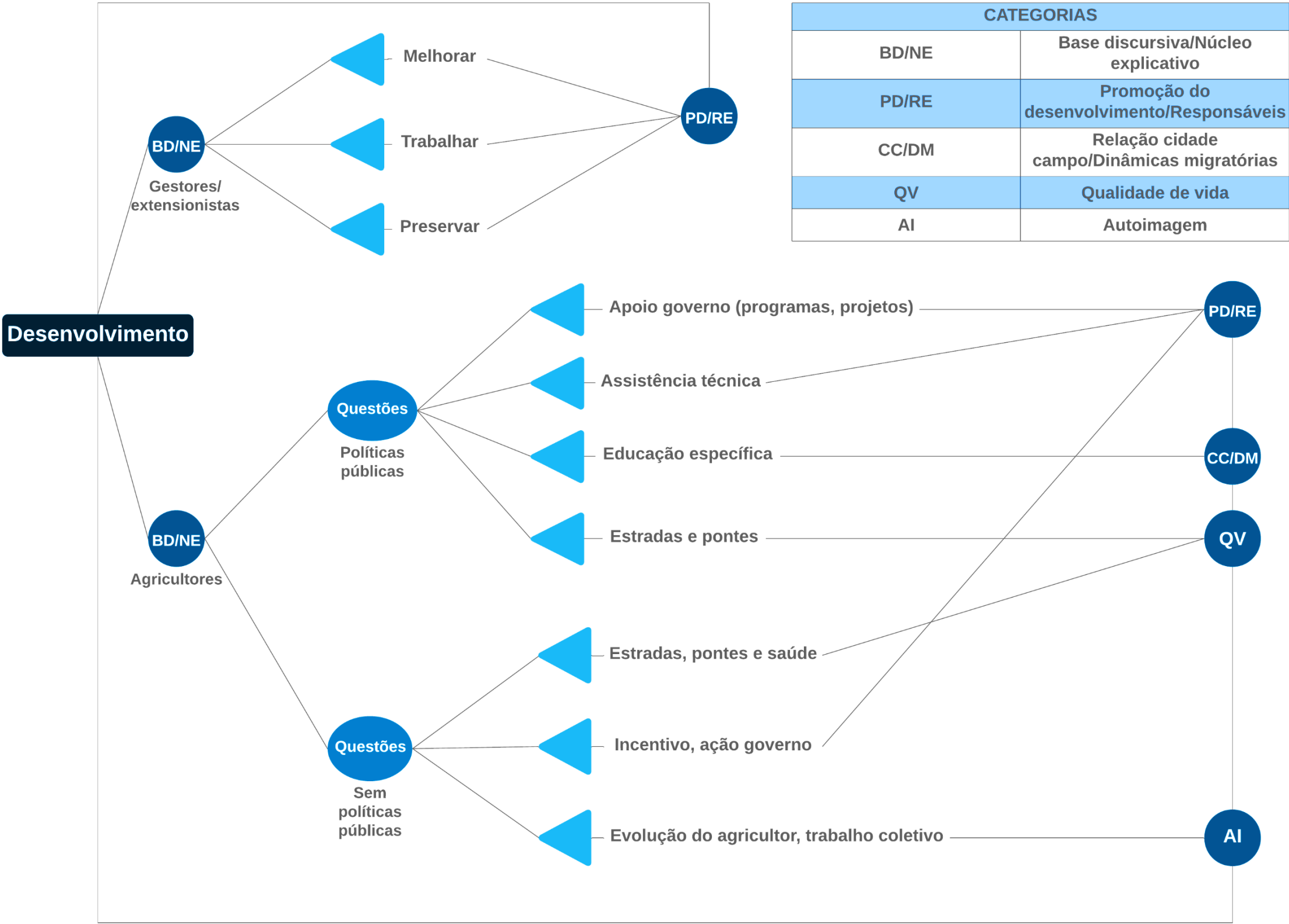
⁶⁵ A promulgação da Ley 70 na Colômbia, em 1993, e a inserção da noção de *buen vivir* na Constituição do Equador, em 2008, sinalizam para o caráter praticável dessa via, quando inserem nos documentos base do regramento legal colombiano e equatoriano a perspectiva de construção de um sistema sociopolítico dinâmico e sustentável, voltado para o fomento à economia solidária e às soberanias culturais. Trata-se de uma proposição no sentido de uma cidadania da coexistência, de respeito à diversidade social e também à própria natureza, ambas cingidas pelo princípio essencial da solidariedade (ACOSTA, 2008; ESCOBAR, 2015; ESTEVA, 2009; WALSH, 2010).

É para essa perspectiva que aponta o conteúdo da figura 28, que traz a categoria molar base discursiva do desenvolvimento enfocada a partir da categoria molecular núcleo explicativo na visão de todos os grupos pesquisados. A análise da categoria é realizada com base na aplicação do índice associação (BARDIN, 2011). O uso desse índice tem o intuito de demonstrar como a visão dos diferentes grupos pesquisados se associa a muitas das outras categorias já analisadas nesta pesquisa, de modo a compor o universo referencial a partir do qual os segmentos envolvidos com o desenvolvimento rural de Pelotas enxergam esse processo.

Da palavra “Desenvolvimento”, à esquerda da figura, partem duas esferas com a sigla da categoria em foco e, abaixo, a denominação dos grupos pesquisados: gestores/extensionistas e agricultores. No caso dos primeiros, a esfera em azul já se liga aos verbos mais empregados pelo grupo para se referir à promoção do desenvolvimento. No que tange aos segundos, existe uma subdivisão que individualiza os agricultores que acessam políticas públicas dos agricultores que não o fazem. Dos balões que particularizam os dois grupos partem as principais questões levantadas por eles como determinantes para o desenvolvimento rural. Por sua vez, cada uma das questões aludidas se vincula a diversas categorias de pesquisa já debatidas. Para facilitar a leitura da figura, em seu canto superior esquerdo encontra-se uma legenda com as siglas utilizadas para fazer referência às categorias empregadas.

Três verbos se destacam nas construções verbais de que extensionistas e gestores se valem para explicar em que consiste o desenvolvimento: melhorar, trabalhar e preservar. Como a observação da figura 10, no capítulo 4, já havia adiantado, esse grupo percebe o desenvolvimento como uma construção ou ampliação de processos positivos, mais do que como um embate ou enfrentamento de problemas ou questões a serem superadas em um processo de destruição de forças de atraso (BRANDÃO, 2004, 2012). Em parte, em consequência de um reconhecimento do poder político e econômico de segmentos historicamente estabelecidos no município; por outra parte, um comprometimento institucional das entidades que os entrevistados representam com a produção agrícola empresarial. Entretanto, também uma canalização de esforços coletivos para a mobilização de processos vistos como mais viáveis e capazes de gerar resultados mensuráveis em um cenário próximo.

Figura 28 – Associações entre o núcleo explicativo do desenvolvimento e as categorias pesquisadas na visão dos grupos entrevistados



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.
Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

Os três verbos citados, dessa forma, se ligam à categoria molecular responsáveis pela promoção do desenvolvimento, uma vez que, a partir do emprego de tais verbos, os gestores e extensionistas assumem o encargo de atuar em quatro aspectos: no social, no econômico, no ambiental e no cultural. Trata-se de **melhorar** a qualidade de vida dos agricultores (social), ampliando a infraestrutura rural, mas também reduzindo a penosidade do trabalho agrícola. **Trabalhar** para aumentar a rentabilidade das famílias (econômico), através de um desempenho mais técnico da atividade agrícola e, principalmente, por meio do processamento da produção e do incentivo ao turismo rural. E, por fim, **preservar** a dinâmica natural dos agroecossistemas (ambiental) e as heranças culturais da agricultura familiar (cultural), estimulando a redução no uso de agroquímicos e a valorização de hábitos culturais e produtivos que foram se perdendo com o passar do tempo.

Nesse sentido, apesar de tomarem para si a responsabilidade pela promoção do desenvolvimento nas quatro dimensões referidas, gestores e extensionistas são enfáticos ao destacar o protagonismo da agricultura familiar para o desenvolvimento rural de Pelotas. O que pode ser observado na lógica que rege o núcleo explicativo utilizado para definir o desenvolvimento, além de ter sido reiteradas vezes apontado durante as entrevistas. Para o grupo da gestão e extensão, o desenvolvimento demanda que se promovam qualificações e adaptações ao contexto contemporâneo na dinâmica produtiva da agricultura familiar. No entanto, tais mudanças devem ocorrer com base na manutenção e valorização de suas heranças culturais e de sua relação de respeito com a natureza. Inclusive se aproveitando desses aspectos para lhes permitir diferenciais competitivos no processo de inserção nos mercados, como defende Sabourin (2018a) e como exemplifica o coordenador da UCP:

Então é bem nesse sentido, os estímulos são diversos. Às vezes não é só fazer produzir, na verdade ovos coloniais nós já tínhamos, mas não se podia vender no mercado institucional porque não tinha inspeção. Então a própria Secretaria de Desenvolvimento Rural auxiliou, junto com a EMATER, a legalizar a agroindústria e hoje comercializam, então tudo isso ajudou (entrevista, coordenador da UCP, maio 2019).

No caso dos agricultores familiares, a situação é um pouco diferente. Os dois grupos de agricultores caracterizam o desenvolvimento como um conjunto amplo de fatores convergentes. De forma geral, sua ótica é a de que o

desenvolvimento rural envolve o suprimento de uma série de carências verificadas atualmente no espaço rural de Pelotas. Para os agricultores atendidos por políticas públicas, o desenvolvimento rural deve comportar um maior apoio do Estado na forma de programas e projetos governamentais que ampliem o acesso e os recursos disponíveis para as políticas já em andamento. Além disso, há a necessidade de que se contemplem questões pouco consideradas, como a necessidade de incentivos para a manutenção e ampliação das tradições policultoras do município.

Outro aspecto levantando é a importância do incremento nos serviços públicos de assistência técnica. Embora as duas principais instituições relacionadas a essa atividade pelos entrevistados (EMATER/RS e EMBRAPA) sejam bem vistas pelo grupo, os agricultores entendem que ainda existe muita demanda reprimida em Pelotas, o que poderia ser suprimido se a EMATER/RS, por exemplo, contasse com mais recursos e pessoal. De fato, segundo dados informados pelo chefe do escritório municipal da EMATER/RS em Pelotas, a instituição atendeu 1.177 famílias em 2018, enquanto o município conta com 6.794 domicílios rurais. O maior apoio do governo e a ampliação da assistência técnica são fatores que se ligam à categoria responsáveis pela promoção do desenvolvimento, na medida em que a atuação limitada dos segmentos envolvidos com essas questões inibe e bloqueia o desenvolvimento rural.

O terceiro elemento pontuado por esse grupo consiste na necessidade de uma educação especificamente pensada para o espaço rural, que contemple as especificidades do campo e prepare, em nível técnico, os jovens que desejam trabalhar na agricultura. A relação com a categoria dinâmicas migratórias campo-cidade se dá quando os agricultores apontam que a escola tem atualmente um papel desmobilizador sobre a permanência dos jovens no campo, pois os incentiva a buscar ocupações urbanas e desabona a profissão de seus pais. Uma educação mais conectada com a realidade do espaço rural (PEREIRA, 2007; VENDRAMINI, 2007), portanto, poderia desempenhar o papel dublo de auxiliar na contenção do êxodo rural e de formar uma nova geração de jovens agricultores mais capacitados tecnicamente para a prática da agricultura.

O último ponto levantado por esse grupo consiste na qualificação de estradas e pontes, as quais, segundo os entrevistados, exercem um condicionamento multidimensional sobre a vida no campo. As condições das estradas e pontes dificultam o escoamento da produção, criam maiores margens

para a exploração por parte de atravessadores e diminuem a qualidade de vida no campo. Uma vez que, em algumas situações, após dias contínuos de chuvas no inverno, as possibilidades de transitabilidade em determinadas áreas são quase nulas, inclusive dificultando o acesso a serviços de saúde. Incluindo também esta última questão, os agricultores não atendidos por políticas públicas concordam com o grupo anterior sobre a importância das condições das estradas e pontes para o desenvolvimento rural. Para os entrevistados que não acessam políticas públicas é impossível falar em desenvolvimento rural se os agricultores não possuem meios para escoar sua produção ou não podem contar com o atendimento básico de saúde em caso de necessidade.

Em outro ponto de concordância com o primeiro grupo de agricultores, os entrevistados que não acessam políticas públicas entendem que o desenvolvimento rural demanda mais incentivos e ações do governo. O ângulo do qual partem esses agricultores é o de que se faz necessária uma reconfiguração nas políticas hoje vigentes, de modo a contemplar, em especial, uma revisão da política de crédito e a criação de algum tipo de subsídio à compra de insumos agrícolas por parte da agricultura familiar. A maior atuação governamental também se vincula à categoria responsáveis pela promoção do desenvolvimento, atribuindo ao governo a tarefa de criar condições que possibilitem a reprodução social da agricultura familiar.

Ainda que vincule a responsabilidade pela promoção do desenvolvimento ao governo, esse grupo reforça a posição já realçada na análise da categoria autoimagem da agricultura familiar. Agricultores não atendidos por políticas públicas possuem uma autocrítica mais rigorosa do que os agricultores que acessam políticas públicas, e destacam que o desenvolvimento rural não pode ter lugar se os próprios agricultores não se empenharem em reagir ao contexto contemporâneo. Para esse grupo, o envolvimento dos agricultores com as atividades e eventos festivos promovidos pelas instituições locais ainda é baixo e existe um desânimo generalizado na categoria, o que acaba potencializando sua histórica baixa adesão a iniciativas de organização coletiva.

É importante ressaltar que os agricultores não atendidos por políticas públicas não se autorresponsabilizam por todos os problemas que marcam o espaço rural do município. Eles apenas se enxergam como sujeitos ativos do desenvolvimento, como parte necessária e importante em um processo que envolve muitos segmentos, como relata esta entrevistada:

Eu acho que o desenvolvimento rural não é apenas o agricultor, eu acho que ele é um conjunto de atividades, de pessoas e de leis, digamos assim. Tanto ações governamentais quanto as próprias ações dentro de cada comunidade. Muitas vezes o agricultor não se desenvolve, digamos assim, por falta de incentivo. Eu acho que é um conjunto... para mim o desenvolvimento rural é um conjunto de fatores. Não é um órgão ou outro que é culpado. São todos, é uma engrenagem (entrevista, agricultora NPP1, maio 2019).

Da mesma forma, deve-se pontuar que os agricultores atendidos por políticas públicas não se eximem de um compromisso com o desenvolvimento rural. O prisma desse grupo, no entanto, é o de que as carências pontuadas na figura 28 coíbem uma participação mais ativa da agricultura familiar no desenvolvimento rural. A maior atenção aos pontos levantados, nesse sentido, promoveria uma valorização dos agricultores e a sua mobilização para apresentar respostas produtivas e maior organização social. Esta última hoje comprometida pela necessidade de dedicação total das famílias a garantir a sua reprodução econômica, e não pela ausência de relações de solidariedade no espaço rural, como foi possível demonstrar na análise da categoria qualidade de vida.

8.3 As políticas na intersecção entre Estado e mercados: possibilidades para a agricultura familiar

A ideia de que o desenvolvimento rural consiste em um processo comparável a uma engrenagem, em que diferentes componentes trabalham de forma colaborativa, converge para a valorização do tecido social que existe no espaço rural e para a ideia evocada pelo conceito de reciprocidade⁶⁶. Sabourin (1999, 2005, 2009a, 2009b, 2012) e Saquet (2019a) concordam com tal apreensão, entendendo que a reciprocidade consiste em uma lógica ainda muito presente entre as famílias de agricultores. O primeiro autor sugere o aproveitamento da reciprocidade com vistas à dinamização dos espaços rurais, através da sua combinação com a troca mercantil, dentro da lógica de mercado. Essa relação combinada entre intercâmbio comercial e reciprocidade poderia ser mediada pela ação do Estado, por meio de políticas públicas que conciliassem as duas lógicas.

⁶⁶ “Reciprocidade é sinônimo de solidariedade (*dependência mútua, fato de ser solidário*) ou de mutualidade” (SABOURIN, 2009a, p. 55, grifos do autor).

Não se trata de propor a domesticação do mercado para que sirva à cidadania ou de evocar alguma visão idealizada de um Estado protetor. Como realça Demo (2002a), no último caso isso seria apenas retórica, diante do atual momento da economia globalizada. Já no segundo, seria uma proposição sem nenhum indício de viabilidade contemporânea (REIS, 2011), além de ser carente de qualquer precedente histórico. Ainda que o próprio Demo (2002b) reconheça que “O que existe nunca será parâmetro do que poderá existir” (DEMO, 2002b, p. 164). A questão não é propor qualquer utopismo edificante, mas, sim, a necessidade de atentar à existência de fraturas nas lógicas globais para, a partir do aproveitamento das possibilidades da relação local-global, construir vias de mudança. “Estado e mercado somente se alinham ao bem comum, se assim os obrigarmos. E isto depende do horizonte político acima de tudo, não do mercado e do Estado” (DEMO, 2005, p. 472).

Mais do que uma proposição, essa possibilidade já se constitui em um fato concreto e observável nas políticas públicas voltadas para os mercados institucionais, nas quais a lógica de mercado é combinada com a reciprocidade, por meio da criação de uma esfera de proteção à inserção dos agricultores no mercado. Além do estímulo à cooperação entre as organizações da agricultura familiar – através da priorização do segmento nas chamadas públicas, no caso do PNAE –, o que integra um elemento de promoção da equidade social na lógica de mercado, ou de um tratamento desigual aos desiguais, como propõe Sachs (2008). Políticas públicas com tal enfoque podem ainda atuar como processos formativos para que as organizações da agricultura familiar possam dirigir sua produção tanto para o mercado capitalista (supermercados e restaurantes), quanto para os canais-curtos de comercialização (venda direta, feiras e mercados locais).

Como as entrevistas realizadas permitiram verificar, esse potencial formativo dos programas se concretizou no município de Pelotas. Apesar do PAA Compra Institucional do Restaurante Escola da UFPel ter sofrido grande contração com a terceirização do restaurante em 2018, as cooperativas fornecedoras, embora acusem uma significativa redução de faturamento, têm se empenhado na busca por novos mercados (entrevista, coordenador da UCP, maio 2019). Como é natural, a constância nas compras por parte do restaurante criou uma expectativa de continuidade, o que acabou por estabelecer certa relação de dependência.

Não obstante, a existência do programa (juntamente com o PNAE) estimulou processos variados de diversificação produtiva, processamento da produção e adequação a normativas oficiais para a comercialização de seus produtos de forma legalmente regularizada (entrevistas, secretário de desenvolvimento rural, setembro 2018; coordenador da UCP, maio 2019). Processos que dotaram as cooperativas de mais ferramentas e maior preparo para a busca por uma ampliação de sua inserção nos mercados convencionais. Os mercados institucionais, de forma geral, apresentam essa virtualidade formativa passível de concretização, desde que estimulada no processo de operacionalização desses programas.

O PAA, o PNAE e, mais recentemente, o exemplo do Programa Paulista de Agricultura de Interesse Social (PPAIS) consistem em manifestações visíveis da possibilidade de atuação cooperativa entre Estado e mercados através das políticas públicas. Tais programas são, também, exemplos do referido potencial das políticas públicas de transformar o comportamento social e não apenas de serem limitadas por este. Como relata Mattei (2014), com relação à atuação do PRONAF no sentido de estimular a construção de uma tessitura social cooperativa entre os agricultores atendidos, através da criação de associações e cooperativas. Ou como identificado, em outra ocasião (SODRÉ, 2016), no que diz respeito ao PAA e PNAE e seu potencial de atuar em favor da reversão de um quadro cultural profundamente restritivo ao cooperativismo no município de Pelotas/RS. Um exemplo de que, como sinalizado pelos agricultores entrevistados, pequenos incentivos públicos podem fomentar um ambiente de organização colaborativa.

Naquela ocasião (SODRÉ, 2016), foi possível perceber que as limitações nas estruturas de armazenamento das escolas públicas de Pelotas, somadas à necessidade de superação dos problemas de sazonalidade da agricultura, levaram ao desenvolvimento de estratégias de processamento da produção. A transformação agroindustrial da produção possibilitou o fornecimento durante todo o ano de determinados produtos (molho de tomate e sucos, por exemplo) às escolas e instituições públicas. Com isso, ampliou-se o espectro de produtos fornecidos, houve aumento do montante comercializável e diversificação da base produtiva no espaço rural do município.

A capacidade dos programas voltados para os mercados institucionais de estimular o processamento agroindustrial conflui para o discernimento dos gestores e extensionistas consultados, bem como para a compreensão de Favareto (2010b)

acerca da necessidade de políticas públicas que não se restrinjam à distribuição ou geração de renda nos espaços rurais, pois, para os agricultores,

Como se sabe, os recursos das políticas sociais são, em geral, investidos em um pequeno conjunto de bens: alimentação (com importante aumento do consumo de alimentos industrializados), remédios, materiais de construção, vestuário, material escolar e móveis e eletrodomésticos. Ora, boa parte destes bens não é produzida localmente nas regiões rurais. Com isso, os recursos entram nestas regiões, melhoram as condições de bem-estar dos beneficiários com o consumo destes bens de importância primária, e saem sob a forma de importação destes mesmos bens. O resultado é uma melhoria dos níveis de bem-estar e um aquecimento do comércio local, mas sem alteração das bases produtivas destas regiões rurais. [...] é preciso diversificar estas economias locais (não se trata somente de diversificar a produção agrícola, mas de diversificar os serviços e a transformação de bens primários). Somente assim poderão ser criadas outras oportunidades mais atrativas aos mais jovens e à população com maior escolaridade. Isto permitiria elevar salários, ampliar postos de trabalho, diminuir a dependência externa, conter a fuga de pessoas (FAVARETO, 2010b, p. 50-51).

Como os grupos da gestão e da extensão anteviram e Ellis (1998, 1999) já destacara, a diversificação e dinamização das economias rurais mostra-se, assim, um elemento necessário para a construção de projetos múltiplos de desenvolvimento rural. Não apenas no sentido de abertura a diferentes vias de promoção, mas também para não externalizar para as cidades a renda incorporada ou gerada no campo, perpetuando uma dicotomia produtiva entre urbano e rural, algo ainda presente entre os agricultores entrevistados. Uma lógica que, em parte, reflete a histórica associação entre desenvolvimento rural e combate à pobreza, denunciada por Favareto (2009/2010, 2010a) e ainda hoje defendida por Alves e Rocha (2010), Buainain, Alves, Silveira e Navarro (2013) e Navarro (2001, 2010).

Sabourin (2009b) exemplifica como esse processo se operacionaliza nos espaços rurais:

Cada vez mais [...] os instrumentos de políticas públicas são concebidos de forma segmentada, acarretando uma disjunção entre políticas sociais e políticas produtivas [...]. Essas abordagens (aposentadorias rurais, bolsa família, ajuda alimentar etc.) restringem amplamente a questão econômica ao simples princípio do acesso das populações rurais (os chamados *rural poors*, os 'rurais pobres') ao mercado de troca capitalista; assim fazendo, mantêm sua dependência dos supermercados e das empresas agroalimentares. O Programa Fome Zero, em sua fase inicial fornecia um auxílio alimentar de cinquenta reais por mês para as famílias mais desprovidas. Porém o fez por meio da distribuição de um cartão magnético que só podia ser utilizado nos supermercados conectados à rede bancária, favorecendo a compra de bens importados ou produzidos pelo agronegócio

em vez de estimular a compra da produção familiar e agroalimentar regional e local (SABORIN, 2009b, p. 150).

Acerca de tudo isso, algumas ressalvas se fazem necessárias. Primeiro, como já pontuado, não se pretende uma abominação ou sequer afirmação da dispensabilidade das políticas sociais de distribuição de renda. Como o próprio Sabourin (2005, 2009a) reconhece, essas políticas são fundamentais e representam, nas sociedades contemporâneas, as mais importantes formas de reciprocidade generalizada. A questão é apenas apontar a necessidade de que tais instrumentos sejam acompanhados de outras políticas, mais dirigidas para uma ampliação das possibilidades de reprodução socioeconômica nos espaços rurais. O que pode ocorrer de forma indireta, através da concretização do potencial do PAA e do PNAE, mas também – e principalmente – por meio de programas especificamente comprometidos com essa orientação.

Segundo, a afirmação do potencial de estímulo ao processamento agroindustrial dos programas voltados para os mercados institucionais não implica na intenção de enxergar na precariedade infraestrutural das escolas brasileiras um motor para o desenvolvimento rural. As limitações do sistema educacional público nos seus mais variados âmbitos constituem um problema que carece de enfrentamento ágil e objetivo, e não pode ser dissimulado através da sua atribuição a outras esferas. Não se trata disso, mas da tentativa de explicitar aquela capacidade já tantas vezes referida: encontrar pequenas alternativas nos interstícios do sistema. A lógica de precarização dos serviços públicos, como a educação, pode ser combatida através do ‘aproveitamento’ das suas próprias iniquidades, quando se oferece uma alimentação com maior valor nutricional e diversidade aos alunos das escolas públicas. Abrindo espaço, também, para uma discussão sobre a educação alimentar, como assinalam Sacco dos Anjos e Becker (2014) e os próprios gestores e extensionistas consultados.

Outros exemplos da combinação entre reciprocidade e intercâmbio capitalista de forma mediada ou incentivada pelas políticas públicas podem ser encontrados em programas desenvolvidos no Nordeste do Brasil. Tratam-se das redes de bancos de sementes, dos programas de gestão compartilhada de cisternas, dos manejos coletivos de pastagens comuns e dos grupos de agricultores experimentadores (SABOURIN, 1999, 2018a). Exemplos de que a formação de uma rede de intercooperação e solidariedade entre as famílias de agricultores pode não

só estimular a preservação da reciprocidade inerente à agricultura familiar, como também fortalecer a inserção desse segmento no mercado capitalista. Mitigando, assim, as assimetrias que marcam a lógica de mercado, através da criação de redes intercolaborativas de amparo à agricultura familiar.

Trazer para o debate exemplos de iniciativas e experiências de porções do país que não aquela tomada como objeto central da análise da pesquisa pode parecer uma tentativa de tergiversar ou conduzir a discussão por meandros que desviam a atenção do essencial. Ocorre que o desenvolvimento como aqui tratado se constrói desde o local e, por isso mesmo, é um observador perspicaz de ações e projetos exitosos em outros recortes espaciais. Tal desenvolvimento sabe que, repensadas à luz das demandas, necessidades e condições da população local, experiências externas podem se tornar alternativas possíveis. O desenvolvimento, assim como o espaço, precisa ser aberto, sua essência local não se perde ao optar por aprender na relação com o exterior e na observação das relações no exterior.

De modo geral, Sabourin (2009b) defende a construção de propostas de desenvolvimento que não excluam a possibilidade de utilização do Estado e do mercado capitalista para viabilizar projetos de transformação dos espaços rurais. Ao mesmo tempo, o autor reconhece que, em seus projetos iniciais, o desenvolvimento promoveu processos claramente distantes de qualquer perspectiva de equidade social. Da mesma forma, admite-se que, nem mesmo nas suas configurações alternativas atuais, o desenvolvimento pode ser tomado como uma panaceia ou receita quimérica para a transformação dos espaços rurais. O que se propõe é a construção de um desenvolvimento rural autônomo, mas aberto às múltiplas possibilidades presentes. Segundo Ploeg (2010), um processo que resulta “em um rico repertório com a heterogeneidade de muitas respostas, tornando-se uma das forças propulsoras que induzem novos processos de aprendizado” (PLOEG, 2010, p. 16, tradução nossa⁶⁷).

Todavia, se, diante de todo o exposto, a lógica macroeconômica do sistema capitalista ainda for utilizada como escusa para uma paralisia ascética e as políticas públicas tratadas como expedientes pontuais e insignificantes, cabe um destaque especial às últimas palavras de Ploeg, Jingzhong e Schneider (2012):

⁶⁷ “[...] in a rich repertoire with the heterogeneity of the many responses becoming one of the propelling forces that induce new learning processes”.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são os melhores exemplos da construção ativa de novos mercados aninhados – mostrando como a cooperação orientada por objetivos entre movimentos rurais, agricultores e aparatos estatais pode produzir sinergia considerável [...]. Para reduzir os custos de transação, o PAA compra apenas alimentos de associações de agricultores. Em 2009, o PAA tinha um orçamento de US\$ 340 milhões. Em 2010, isso foi dobrado. Comparado ao comércio total de produtos agrícolas e alimentares, isso pode (novamente) parecer uma pequena contribuição. No entanto, *o PNAE criou um mercado aninhado que sustenta a alimentação escolar (um elemento essencial na luta contra a fome), ao mesmo tempo em que constrói uma saída de mercado para mais de 300.000 agricultores pobres e de pequena escala. Às vezes, são os detalhes que são importantes* (PLOEG; JINGZHONG; SCHNEIDER, 2012, p. 147, grifo nosso, tradução nossa⁶⁸).

Não existem panaceias ou soluções idílicas. Entretanto, também não existe nenhuma alternativa concreta que advenha do criticismo incapaz de focar considerações propositivas. Propor um desenvolvimento rural uno e múltiplo implica admitir as amplas limitações de ordem teórica e operacional presentes nas políticas públicas e também nas instituições e organizações que as demandam, constroem, implementam ou nelas interferem. Isso não significa que o desenvolvimento rural deva ser abandonado ou rejeitado como infundado e não operacional.

De modo inverso, o que se objetiva apontar, com base nos referenciais discutidos e nas concepções dos grupos entrevistados, é justamente a importância de que se invista em aparar as arestas dos programas em curso, em reorientar as definições normativas falhas e em repensar projetos múltiplos de desenvolvimento rural. Com articulação em nível nacional e dotados de um viés crítico à estrutura social agudamente assimétrica engendrada pela lógica macroeconômica, mas intimamente conectados com as dinâmicas locais. Sobretudo, um desenvolvimento rural capaz de percorrer caminhos múltiplos, de adotar estratégias diversificadas e de buscar oportunidades de mudança no sistema vigente a partir do seu *interior*.

⁶⁸ “The Government Food Procurement Programme (PAA – *Programa de Aquisição de Alimentos*) and the National School Meal Programme (PNAE) are the best examples here of the active construction of new, nested markets – showing how goal-oriented co-operation between rural movements, farmers and state apparatuses can produce considerable synergy. [...] To reduce transaction costs, PAA only buys food from associations of farmers. In 2009 PAA had a budget of 340 million US\$. In 2010 this was doubled. Compared to the total trade in agricultural and food products this might (again) appear as a tiny contribution. However, the PAA has created a nested market that *sustains school meals* (an essential element in the fight against hunger), whilst simultaneously constructing a market outlet for *more than 300,000 poor and small-scale farmers*. Sometimes it is the details that are important” (grifo nosso).

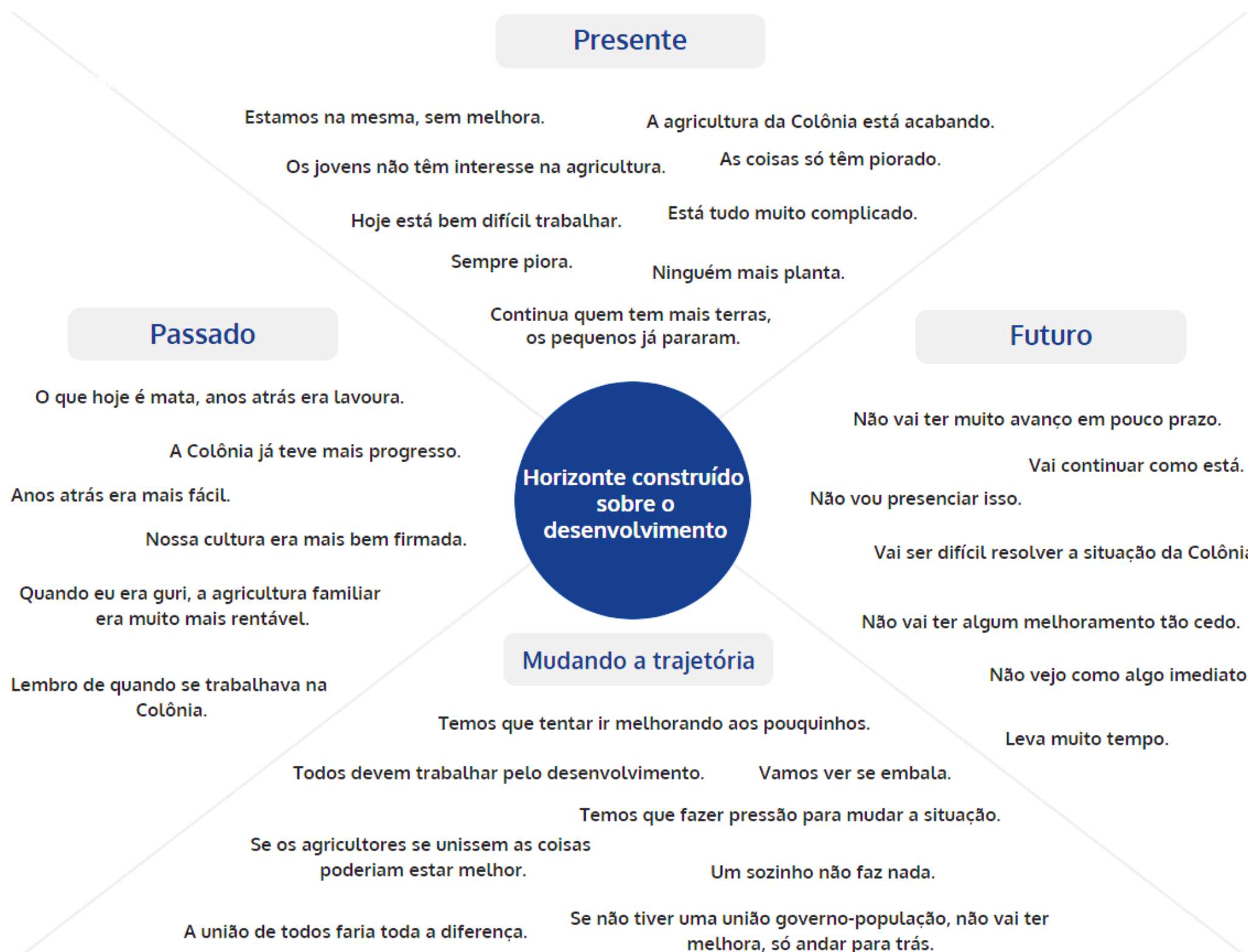
8.4 Os horizontes de emancipação do desenvolvimento rural

É também nesse sentido que aponta a leitura da categoria horizonte construído sobre o desenvolvimento, através do índice mapa cognitivo (MILES; HUBERMAN, 1994), na figura 29. Com tal categoria, objetiva-se delinear, a partir de projeções temporais, como os agricultores atendidos e não atendidos por políticas públicas enxergam o desenvolvimento rural ao olhar para o passado, o presente e o futuro. Assim, esboça-se um mapa cognitivo com extensão temporal, que manifesta uma percepção claramente negativa sobre as perspectivas de desenvolvimento no espaço rural de Pelotas. No entanto, também são descortinadas vias de mudanças, capazes de surgir da articulação das forças locais.

A figura 29 se estrutura em quatro quadrantes, todos são preenchidos por frases literais pronunciadas pelos agricultores entrevistados. No quadrante esquerdo, os agricultores expressam sua visão sobre a dinâmica do espaço rural de Pelotas no passado; no superior, fazem uma análise do cenário contemporâneo; e no direito, delineiam como percebem o desenvolvimento rural no futuro do rural de Pelotas. O quadrante inferior quebra a sequência temporal até então desenhada, e traz as considerações dos entrevistados sobre como esse quadro temporal tridimensional projetado poderia ser revertido em Pelotas.

Não se pediu aos agricultores entrevistados que descrevessem como percebiam as condições para o desenvolvimento rural de Pelotas no passado, no presente e no futuro. As três temporalidades retratadas na figura foram dimensionadas com base em construções espontâneas dos agricultores que, durante as entrevistas, recorrentemente fizeram uso de sentenças que enfatizavam um passado de desenvolvimento e progresso hoje perdido, e um futuro sentenciado ao marasmo.

Figura 29 – Horizonte dos agricultores entrevistados sobre o desenvolvimento rural de Pelotas/RS



Elaboração: Maiara Tavares Sodré.

Fonte: Entrevistas (2018, 2019).

A visão que os agricultores nutrem do passado não é completamente idealizada. Conforme assinalado na Introdução, a agricultura familiar de Pelotas viveu um processo de dinamismo produtivo entre os anos 1940 e 1980, com uma especialização na fruticultura associada ao surgimento de diversas agroindústrias familiares. O processo de expansão destas, juntamente com significativos incentivos estatais e os avanços na pesquisa agropecuária em persicultura promovidos pela EMBRAPA, levaram a um processo de concentração produtiva no segmento, o que acabou por desestabilizar as pequenas agroindústrias locais. A abertura econômica e os contratos celebrados com o Mercosul nos anos 1990 facilitaram a entrada de pêssago grego e outras frutas no país, reduzindo ainda mais os preços pagos aos produtores e ampliando a superexploração de sua mão de obra. Um processo que levou à retração da produção local (GARCIA; SANTOS, 2005; GRANDO, 1989; PEÑAFIEL, 2006; SALAMONI, 2000).

Embora os agricultores entrevistados levem pouco em consideração os avanços de ordem material hoje presentes no campo, como a generalização da eletrificação rural, a ampliação do transporte coletivo, a melhora na infraestrutura das residências e a ampliação do sistema de saneamento básico (EMATER, 2018; PELOTAS, 2017b). É preciso reconhecer, como lembra Vetromilla (2013), que os entrevistados não exageram ao apontar a perda de hábitos culturais, como o preparo artesanal de doces, ou a solidariedade comunitária. De fato, os agricultores guardam a memória de um tempo em que a agricultura familiar de Pelotas possuía maior coesão interna e representava um segmento com maior importância econômica para o município e o estado.

Passando para o quadrante superior da figura 29, o presente é contemplado pelos entrevistados como um misto de dificuldades e estagnação. As crescentes dificuldades para a prática da atividade agrícola ampliam o desinteresse dos jovens pela agricultura e a Colônia se torna, a cada dia, um espaço menos produtivo. A visão dos agricultores, como demonstrado na primeira parte do capítulo, espelha um processo constatável pela análise comparativa dos censos de 2006 e 2017. No intervalo entre os censos, a agricultura familiar de Pelotas sofreu uma redução de 24% no número de estabelecimentos, de 16% na área ocupada e de 39,1% na mão de obra empregada (IBGE, 2006, 2017).

Já para o futuro, na porção esquerda da figura, os agricultores projetam a mera continuidade das condições do presente. Considerando o curto e o médio

prazos, sua perspectiva é a de que mudanças significativas não serão observadas e que eles próprios não viverão para ver grandes transformações. Para os entrevistados, a situação do espaço rural é bastante complicada, por isso, a reversão do quadro atual e o desenvolvimento do potencial ainda presente na Colônia demandariam muito tempo e esforços. Esta última palavra é bastante significativa e introduz o conteúdo do quadrante inferior da figura, a divisão intitulada “Mudando a trajetória”.

Até aqui, a figura 29 realizou uma leitura temporal em três dimensões (passado, presente e futuro), a sua porção inferior, porém, atém-se agora a como a linha do tempo traçada pode ser quebrada ou revertida. E é justamente nessa última porção da figura que o ceticismo, a descrença e o desânimo se esvaem e os agricultores reconhecem o seu próprio potencial e o valor de um trabalho coletivo. Os entrevistados entendem que a união interna do segmento da agricultura familiar, somada a uma maior articulação entre as administrações governamentais e as instituições envolvidas com o desenvolvimento rural, poderia ser decisiva para uma transformação da realidade do rural de Pelotas. *“Eu acho que o desenvolvimento rural é um conjunto, um todo, tanto o governo, a EMATER, quanto os sindicatos rurais também. Acho que uma união de todos faria toda a diferença”* (entrevista, agricultor PP6, maio 2019).

Os agricultores – assim como os representantes das instituições pesquisadas já haviam salientado (capítulo 4) – compreendem que isolados não possuem grande poder de ação, mas vislumbram uma possibilidade de mudança a ser alavancada pela convergência dos esforços coletivos, isto é, por um conjunto coordenado de pessoas trabalhando em favor do desenvolvimento rural. Como a análise do caso dos gestores e extensionistas demonstrou, o alcance dessa compreensão não se traduz diretamente na sua completa conversão na prática. As formações discursivas hegemônicas sustentam o estímulo uma racionalidade de extrema especialização dos saberes e à competitividade como estratégia de reprodução social (PEET, 2007). A primeira marca as barreiras que as diretrizes de atuação institucional delimitam, cerceando a atuação articulada. A segunda avança sobre o universo da agricultura familiar, embora não o bastante para eliminar a presença de lógicas de reciprocidade (SABOURIN, 1999).

Apesar da dificuldade de trânsito entre as compreensões assumidas e as práticas cotidianas, os entrevistados têm clareza de seu potencial de ação e do

horizonte de emancipação, que se delineia no contexto do espaço rural de Pelotas, como defende Saquet (2019a):

Acreditamos, assim, que é no nível das «comunidades» e dos lugares que se «delimitam» os «horizontes» das «possibilidades de emancipação», a partir das solidariedades, vizinhanças, histórias e vivências (Ceceña, 2017). As pessoas têm talento e criatividade, distintas culturas, identidades e diferenças, podendo potencializá-las por meio da relação entre saber popular e conhecimento acadêmico, cooperando para melhorar o nível de vida das pessoas. Uma escola científica mais humana é possível e pode ser capaz de criar consciência de transformação social vinculada às necessidades do povo de cada território, num contínuo movimento contra-hegemônico (SAQUET, 2019a, p. 13).

Peet (2007) propõe um olhar para o potencial do desenvolvimento em vez de para sua prática. O que todos os capítulos apresentados nesta tese propuseram foi um pouco mais ambicioso. O desenvolvimento não pode ser abandonado, por seu potencial e também por muitas de suas práticas, nem sempre condenadas de antemão a sustentar um sistema desigual. A ideia do desenvolvimento é um ideal humanitário (uma vida melhor para todos) que não pode ser perdido. Ao longo dos anos, muitos projetos se valeram dessa ideia para pôr em prática processos que perpetraram – e perpetram – assimetrias e desigualdades. Contudo, é preciso relembrar: a realidade de hoje não é uma sentença imutável. Mais que isso, na verdade, não existe uma realidade, e sim uma multiplicidade delas. O caso de Pelotas mostrou isso e os diversos exemplos de outros contextos espaciais e temporais, no Brasil e no exterior, também. Muitos projetos e processos têm resultado em uma aproximação localizada da ideia do desenvolvimento.

É essa a perspectiva de um desenvolvimento uno e múltiplo: a abertura para o reconhecimento de caminhos, de vias para a construção da mudança. Um desenvolvimento rural uno e múltiplo busca a construção de políticas públicas que veem na apropriação democrática do Estado e dos mercados – e também de diferentes dispositivos institucionais – uma possibilidade de inserção para a agricultura familiar. Mercados e Estado – bem como centralização, descentralização, permeabilidade, instituições sociais etc. – não são naturalmente perversos, como em outros casos, sua perversidade não é intrínseca, mas o resultado de seu controle desigual.

A partir dessa compreensão, apresentou-se a proposta de tomar a adaptabilidade historicamente verificável no segmento familiar da agricultura como

uma estratégia de reprodução social, capaz de encontrar na articulação entre Estado e mercados uma via para a garantia das dimensões social (ocupação produtiva no campo); cultural (manutenção da heterogeneidade cultural que caracteriza a agricultura familiar); ambiental (compatibilização do segmento com a preservação da dinâmica dos ecossistemas locais); e econômica (garantia da ampla oferta de alimentos a preços acessíveis, com possibilidade de expansão do consumo interno) do desenvolvimento rural.

Dessa forma, é possível delinear e operacionalizar políticas públicas capazes de fazer das críticas e das constantes reavaliações um ponto de reflexão para o seu próprio aprimoramento e reformulação. Políticas públicas podem apresentar resultados importantes sem antes, necessariamente, romperem com o modelo do sistema econômico capitalista. Entre outros motivos apresentados, porque – subtraindo-se a via revolucionária – não há como romper com o sistema sem *agir* objetivamente para torná-lo menos injusto a partir das condições por ele postas. Fazer isso conforme as *regras do jogo*⁶⁹ não é rendição ou manifestação de pacto com um modelo geometricamente desigual, mas, sim, discernimento para trilhar caminhos alternativos onde o maniqueísmo enxerga apenas duas rotas.

⁶⁹ Vide a analogia de Ganz (2009), referindo-se ao comportamento dos movimentos sociais estadunidenses.

9 CONCLUSÃO

Sob o direcionamento do pensamento complexo, este trabalho explorou as concepções de desenvolvimento de agricultores, extensionistas e gestores públicos envolvidos com o espaço rural do município de Pelotas/RS. O norteamento da complexidade guiou a composição da estrutura do trabalho, bem como a aplicação do método de análise das entrevistas realizadas. Sobretudo, foi com base no pensamento complexo que se fez possível demonstrar a importância da dimensão espacial para a construção de projetos de desenvolvimento dotados de margens concretas e de condições efetivas de produzir mudanças de caráter positivo nas realidades locais. O entrelaçamento existente entre o local e o global demonstra que os lugares não são apenas vítimas passivas das imposições unidirecionais das lógicas globais. Se existem geometrias de poder que condicionam a dinâmica de produção espacial em suas atividades de *spacing* e *síntese*, existem também vias de contraposição abertas pelo poder de agência dos lugares, seja na produção, reprodução ou no confronto aos constrangimentos estruturais.

Para o reconhecimento dessas possibilidades, no entanto, é necessária a superação de raciocínios binários, que simplificam a realidade ao estabelecer extremos e não identificar o universo de possibilidades existentes entre eles. As diferenças não impõem relações inconciliáveis e, muitas vezes, podem ser converter em oportunidades para a construção de alternativas inovadoras, como a articulação entre reciprocidade e intercâmbio capitalista, descortinada pelos mercados institucionais. Recusar previamente caminhos possíveis nem sempre demarca um posicionamento contra-hegemônico, pode apenas isolar os segmentos mais socialmente vulneráveis, absolutizar lógicas de apropriação desigual das instituições e legitimar o *status quo*. O desenvolvimento uno e múltiplo defendido tem em vista um projeto futuro de sociedade, mas, ao olhar concretamente para a realidade atual, não identifica outra forma de caminhar na direção desse projeto que não pela ação concreta para a redução dos problemas contemporâneos.

Para verificar a hipótese levantada pelo trabalho – de que as concepções de desenvolvimento dos grupos pesquisados são condicionadas por formações discursivas hegemônicas, regionalmente moldadas por blocos institucionais e localmente reproduzidas ou contrapostas – o objetivo geral determinado foi compreender as concepções de desenvolvimento que possuem agricultores

familiares atendidos e não atendidos por políticas públicas, extensionistas e gestores públicos ligados ao espaço rural de Pelotas. A ideia que inicialmente permeava a construção dessa hipótese era a de que blocos organizados de segmentos economicamente influentes, instituições de renome internacional, organismos multilaterais e grupos midiáticos atuariam na construção e legitimação de universos de significados aceitáveis no que se refere ao desenvolvimento. Moldados e reproduzidos por blocos geográficos de alcance continental, nacional ou subnacional, tais discursos seriam incorporados localmente de diferentes formas. Desde a assimilação espontânea até a explícita contestação ou negação com base em valores ou entendimentos culturalmente construídos nos lugares.

Ao longo da realização da pesquisa e, principalmente, da aplicação dos procedimentos de análise de conteúdo foi possível perceber, entretanto, que a própria ideia de formação discursiva hegemônica de desenvolvimento pode ser hoje relativizada. Os discursos hegemônicos sobre desenvolvimento e desenvolvimento rural não se apresentam mais de forma impositiva ou através do transplante de trajetórias já tomadas por outros países, tampouco se preconiza o protagonismo absoluto do fator econômico sobre questões sociais, políticas ou ambientais. Se a austeridade econômica ainda domina as prescrições dos organismos multilaterais, sua função foi reduzida à garantia de estabilidade econômica e responsabilidade fiscal, não mais lhe cabe o papel de motor do desenvolvimento. Desenvolvimento e crescimento econômico há muito deixaram de ser sinônimos para as instituições que representam o *mainstream*.

O desenvolvimento alternativo que um dia despontou como contraposição aos receituários hegemônicos, hoje não clama sozinho pelo protagonismo das pessoas, pela valorização das potencialidades locais e pelo reconhecimento de aspectos ambientais e culturais. Esse discurso foi amplamente incorporado pelas formações discursivas hegemônicas de desenvolvimento. A análise das concepções dos grupos entrevistados, todavia, demonstrou que para os agricultores, extensionistas e gestores consultados, assim como para os blocos de países e instituições que produzem a retórica do desenvolvimento, a oratória nem sempre encontra eco na prática. Embora os discursos sobre desenvolvimento reconheçam hoje a necessidade de autonomia dos lugares e de preservação de suas heranças culturais, por exemplo, nem todas as políticas ou medidas econômicas adotadas contribuem nesse sentido.

Com os grupos entrevistados também foi possível perceber essa mesma incongruência. As instituições e os agricultores pesquisados manifestam um conjunto de entendimentos que expressa a percepção da importância da cooperação interinstitucional e da organização coletiva e colaborativa dos agricultores. Entretanto, os próprios gestores e extensionistas relatam dificuldades na subordinação das diretrizes institucionais das entidades que representam às prioridades do desenvolvimento rural. Assim como os agricultores apontam a ausência de mobilização de suas comunidades em demandar respostas ou ações mais incisivas do poder público. Os entrevistados entendem que um projeto de desenvolvimento rural para o município deveria conter certos princípios e reconhecem que parte de suas ações não está em conformidade com tais princípios, mas não conseguem reverter comportamentos já consolidados.

Não há um tom acusatório nessa constatação ou qualquer sugestão de que os grupos pesquisados apenas reproduzem o palavreado hoje em voga sobre o desenvolvimento, enquanto agem de forma indiferente à especificidade do espaço rural do município. O que ocorre, no caso das instituições, é que a consciência de que o projeto de desenvolvimento rural a ser pensado para Pelotas deveria contar com certos contornos não é o bastante para superar as barreiras impostas pela segmentação de diretrizes institucionais rígidas, pelas exigências de resultados produtivistas a custos enxutos ou, simplesmente, por um raciocínio profissional talhado para seccionar e compartimentar a realidade. Quanto aos agricultores, há uma desconfiança em relação a formas de organização coletiva, dados os exemplos de parentes ou amigos que se envolveram em experiências malsucedidas com cooperativas ou associações. Além de um nítido desânimo, fruto da observação dos problemas contemporâneos e também da memória de uma agricultura familiar que, de fato, já foi mais representativa economicamente para o município.

Não obstante, o olhar cético com que os agricultores enxergam o presente e a descrença com que antecipam o futuro não são tomados como uma sentença definitiva. Os agricultores, assim como os gestores e extensionistas, acreditam que detêm condições para enfrentar muitas das dificuldades com as quais lidam hoje, desde que trabalhem de forma coletiva, comprometida e compartilhada para um projeto comum de desenvolvimento rural no município. Não se trata de voluntarismo dos entrevistados, menos ainda de qualquer inclinação da pesquisa a responsabilizar os grupos pesquisados pelo conjunto de problemas que permeiam o

espaço rural do município, alguns deles situados muito além da margem de ação de agricultores, extensionistas e gestores. Como visto, os grupos pesquisados têm clareza sobre a abrangência restrita de suas possibilidades de ação, a existência de questões orçamentárias limitadoras e o papel engessador exercido por fatores estruturais.

Nenhuma dessas questões é desconsiderada ou subdimensionada, os entrevistados apenas ilustram a ótica pela qual o trabalho se orientou: o discernimento de que existem problemas de base e dificuldades de várias ordens para a ação em favor do desenvolvimento não é justificativa para a paralisia ou para a observação passiva – ainda que crítica – da realidade. Identificar, analisar e denunciar a existência de desigualdades, injustiças, dinâmicas assimétricas, práticas exploratórias e discriminatórias é uma função social e ética da produção de conhecimento nas ciências humanas. É uma tarefa essencial e irrecusável, mas não conclui a missão.

Cabe ao pensamento ativo no campo da Geografia e das demais ciências sociais o papel de levantar alternativas, propor caminhos e voltar sua atenção para escutar as possibilidades abertas pelas experiências das pessoas que cotidianamente trabalham, em meio a muitas dificuldades, nos e pelos espaços rurais brasileiros. Compete às discussões acadêmicas sobre o desenvolvimento rural atentar para caminhos que permitam a essas pessoas superar as limitações que elas identificam, ampliando seu poder de ação e suas vias de inserção e construindo possibilidades modestas, porém reais concretas, de transformação para melhor na vida daqueles que vivem no campo.

Além desse aspecto, algumas questões relativas aos objetivos da pesquisa se salientam na base das concepções dos entrevistados e merecem constar na conclusão do trabalho. Gestores e extensionistas, como se poderia esperar devido às suas formações, manifestam concepções que repercutem inspirações teóricas e o conhecimento das transformações históricas sofridas pelo desenvolvimento. Muito embora exista uma inconsistência entre o discurso e a prática desse grupo, sua autoimagem não é idealizada, os entrevistados não apenas reconhecem a inconsistência referida, como também lançam um olhar imparcial e rigoroso sobre as práticas que historicamente caracterizam as instituições que representam. Os agricultores, apesar da menor frequência de um embasamento formal, expressam visões muito próximas das proposições contemporâneas de desenvolvimento rural,

tais como: a percepção sobre a importância da articulação de todas as forças sociais presentes no lugar, o reconhecimento da importância da agricultura familiar e a compreensão sobre o valor da diversificação produtiva para a garantia da autonomia familiar.

Em relação a conceituações mais específicas, como sustentabilidade, desenvolvimento sustentável, regional e local, gestores e extensionistas demonstraram possuir um universo de significados comum e com pequenas variações entre si. O desenvolvimento local é tratado como prioridade pela maior parte das instituições e se ancora na preservação e valorização das práticas dos agricultores familiares, ao mesmo tempo em que busca aprimorar as técnicas empregadas e propiciar melhores condições de trabalho e qualidade de vida. O desenvolvimento regional é entendido como uma segunda escala de inserção comercial da agricultura familiar e do município como um todo, pois possibilita um mercado potencialmente receptivo para valorização das heranças produtivas e das culturas alimentares menos reproduzidas com o passar dos anos.

O desenvolvimento sustentável, para gestores e extensionistas, é dimensionado como um princípio mais amplo que, assim como a sustentabilidade, deve permear os projetos de desenvolvimento pensados em âmbito local ou regional. O desenvolvimento sustentável evoca a importância da dimensão ambiental, mas há também o reconhecimento do potencial ecológico do modo de vida da agricultura familiar e um direcionamento para ações que ampliem essa peculiaridade sem descaracterizar a dinâmica produtiva das famílias. Enquanto a sustentabilidade, por fim, posiciona o foco sobre os aspectos ambientais, mas também sobre os sociais, econômicos e culturais. A sustentabilidade repercute um olhar sobre a importância de favorecer um ambiente em que a produção familiar de alimentos disponha de condições para exercer sua reprodução enquanto segmento produtivo da agricultura brasileira. A sustentabilidade, portanto, é vista como uma tentativa de viabilizar a reprodução do modo de vida das famílias de agricultores, ao mesmo tempo em que investe em alternativas para garantir o dinamismo econômico do espaço rural.

Já no interior do grupo dos agricultores familiares, algumas diferenciações entre os produtores atendidos e não atendidos por políticas públicas devem ser realçadas. Agricultores familiares não atendidos por políticas públicas possuem uma autoimagem mais valorizada dos que os atendidos e entendem que o segmento

deveria ser priorizado em relação à agricultura empresarial nos projetos de desenvolvimento rural. Agricultores atendidos por políticas públicas priorizam aspectos relativos à qualidade de vida em detrimento de questões produtivas, enquanto ocorre o inverso com os não atendidos por políticas públicas. Agricultores atendidos por políticas se atribuem um papel bem menos marcante que os não atendidos na construção do desenvolvimento rural. Por fim, os agricultores não atendidos por políticas públicas manifestam uma visão significativamente mais negativa que os atendidos sobre as instituições relacionadas ao desenvolvimento rural e, em especial, sobre as próprias políticas públicas.

De modo geral, agricultores familiares não atendidos por políticas públicas se percebem como mais protagonistas do desenvolvimento e, por isso, dimensionam com mais ênfase sua responsabilidade pela promoção do mesmo. Em alguma medida, esse posicionamento se liga a certo ideal de preservação da autonomia familiar e de profunda aversão aos riscos de uma contratação de crédito não honrada, o que afasta o grupo de políticas como o PRONAF e acaba generalizando tal visão cética para os demais programas estatais. Possivelmente por receberem menos assessoramento de instituições ligadas à operacionalização das políticas públicas, o grupo também manifesta uma visão mais negativa sobre elas e sobre sua efetividade em atuar em favor do desenvolvimento.

Os agricultores atendidos por políticas públicas, por sua vez, percebem o papel da categoria no desenvolvimento rural como mais modesto e muito dependente da existência de instituições ativas – das quais são mais próximos – e de políticas públicas capazes de propiciar amparo econômico à reprodução do segmento. Esse grupo aponta a existência de limitações nas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, mas reconhece a importância das mesmas para a garantia da viabilidade da atividade agrícola que desempenha. Por isso, esses agricultores enxergam como âmbito prioritário do desenvolvimento rural questões concernentes à infraestrutura rural e às condições de vida das famílias que vivem no campo.

Com relação às políticas públicas, mais especificamente, a análise das entrevistas demonstrou que a maior parte dos grupos consultados (gestores, extensionistas e agricultores atendidos por políticas públicas) aprova a capacidade desses programas de contribuir para o desenvolvimento rural. Ao mesmo tempo, a maioria dos grupos pesquisados (gestores, extensionistas e agricultores não

atendidos por políticas públicas) aponta a existência de inconsistências entre a proposta das políticas públicas e as condições que elas oferecem para os agricultores familiares e para o desenvolvimento rural. Nesse sentido, os aspectos mais salientados são os juros do crédito rural e suas repercussões sobre o endividamento das famílias, a burocracia dos programas e a frequente descontinuidade das políticas públicas.

Existe uma notável discrepância entre as interpretações de agricultores atendidos por políticas públicas e agricultores não atendidos. O primeiro enfoca as políticas públicas sob um ângulo muito positivo, enquanto o segundo parte de um viés quase exclusivamente negativo. Uma divergência que explicita a multiplicidade de realidades que existe no interior do espaço rural do município e aponta para a necessidade de políticas públicas mais flexíveis (em termos de mecanismos de operacionalização) e abrangentes (no que se refere aos extratos de públicos incorporados).

Ainda no sentido de estabelecer paralelos entre os grupos pesquisados, foi possível perceber que gestores e extensionistas possuem uma perspectiva mais favorável em relação às condições para o desenvolvimento rural do município e aos avanços já alcançados. Ao passo que o grupo dos agricultores familiares possui, como já enfatizado, uma ótica essencialmente negativa e pouco esperançosa no que se refere ao futuro. A visão mais negativa pode ser encontrada nos agricultores não atendidos por políticas públicas e a percepção mais positiva se encontra junto aos gestores. Um distanciamento que pode ser explicado pela base de referência de gestores e extensionistas, que avaliam o desenvolvimento rural a partir da totalidade do espaço rural do município, salientando, assim, avanços reais conquistados. Já os agricultores centram suas análises na consideração de sua própria situação e do contexto imediato de sua comunidade, nos quais as dificuldades são marcantes e os avanços pontuais alcançados não podem fazer-se sentir.

Avanços de extensão circunscrita e generalização ainda distante, esse parece ser o quadro que se esboça do diálogo entre o ponto de vista dos gestores/extensionistas e dos agricultores entrevistados, e também da reconstituição das trajetórias históricas e contemporâneas do desenvolvimento. Fruto de formações discursivas hegemônicas, o desenvolvimento, como gestores e extensionistas expressaram, se revestiu, ao longo dos anos, de roupagens com prazo de validade curto, incapazes de resistir à constatação do fracasso de seus projetos e processos

em alcançar a ideia sempre prometida: uma vida melhor para todos. O que a análise das diferentes propostas de desenvolvimento permitiu perceber é que até a consolidação do desenvolvimento alternativo como formação discursiva hegemônica, sempre houve uma profunda dissonância entre a ideia universal por trás do desenvolvimento e os projetos e processos mobilizados em diferentes contextos espaciais para o seu alcance.

A ascensão do desenvolvimento alternativo ao *status* de hegemônico altera parcialmente a dinâmica dessa lógica. Em geral, mesmo nas proposições dos organismos internacionais, os projetos passam a se mostrar mais conciliáveis com a ideia de desenvolvimento, passando a contemplar questões como a centralidade da população local, a valorização das identidades culturais e o respeito ao funcionamento dos agroecossistemas. No entanto, as medidas de comedimento econômico e comprometimento incondicional com o pagamento de serviços de dívidas – ainda vistas como pilares indispensáveis –, juntamente com o atendimento de seletivos interesses nacionais, determinam processos agora distantes tanto da ideia quanto dos projetos de desenvolvimento. A constatação dessa conjuntura acabou levando certo conjunto de autores a romper com o desenvolvimento e acusá-lo de principal responsável por qualquer tipo de mazela que tenha assolado o mundo desde a segunda metade do século XX.

Muitos dos pontos levantados pelas críticas do pós-desenvolvimento são válidos, apenas não são aqueles que confundem a ideia com os projetos e os processos. O desenvolvimento não inventou a desigualdade, a injustiça social ou a má distribuição de renda. É verdade que muitos de seus projetos levaram a um agravamento desses problemas, mas desde o ludismo já se sabe que não se pode culpar as máquinas pela exploração dos trabalhadores. Quando uma ideia ou ideal é deturpado, não se abandona o ideal, mas se luta pela sua efetiva construção.

O que leva então à hipótese inicialmente levantada: o desenvolvimento é condicionado por formações discursivas hegemônicas, ramificadas em blocos regionais, nacionais ou subnacionais, mas existem margens variáveis nos lugares tanto para a reprodução quanto para a contraposição a essas formações. A análise de conteúdo das entrevistas dos grupos pesquisados demonstrou que as propostas do desenvolvimento alternativo, institucionalizado como hegemônico, são quase que absolutas entre os entrevistados.

A visão dos agricultores, conciliável com essa perspectiva, ainda que em uma interpretação mais guiada por sua experiência de vida do que por influências formais, é um apontamento no sentido de que, pelo menos na construção dos discursos, o desenvolvimento encontrou o rumo certo. Já as dificuldades para converter a ideia e os projetos em prática indicam que no campo operacional ainda há muito a fazer. Por outro lado, algumas constatações parecem indicar que essa jornada pode valer a pena: a aproximação entre o agora *mainstream* do desenvolvimento alternativo e a visão de desenvolvimento dos agricultores; a consciência dos gestores e extensionistas das limitações de suas ações em alcançar suas ideias e projetos de desenvolvimento; e a verificação de alguns processos locais capazes de promover mudanças positivas nas vidas das pessoas no espaço rural de Pelotas.

Da hipótese à tese: o desenvolvimento rural é condicionado por formações discursivas hegemônicas associadas a blocos de interesse de alcance mais territorializado, que exercem influência significativa sobre o universo do que é legitimamente aceitável ou cabível em relação ao desenvolvimento. Porém os lugares, dotados do poder de agência decorrente do reconhecimento de sua vinculação ativa com o global, possuem margens para conectar a ideia e os projetos aos processos. A ideia do desenvolvimento é legítima, justa, digna e transcende qualquer cooptação que já tenha sofrido. Sua conversão de projetos em processos não pode ocorrer sem a contraposição a estruturas e interesses arraigados na sociedade e no espaço, mas isso pode ser feito de formas múltiplas. Existem caminhos e vias que se abrem entre macroestruturas aparentemente intransponíveis, mercados, Estado e instituições podem ser – e já têm sido – apropriados de forma mais democrática e equitativa.

É preciso destruir todo um sistema de práticas institucionalizadas que historicamente cerceiam as perspectivas do desenvolvimento rural brasileiro, o que requer mudanças de base, infelizmente muito distantes na conjuntura contemporânea ou mesmo em um panorama de longo prazo. Entretanto, existem políticas públicas, iniciativas, estratégias e lógicas que despontam no horizonte dos lugares e descortinam um campo de possibilidades ainda pouco exploradas. Entre as numerosas e aflitivas dificuldades relatadas pelos entrevistados e pela análise dos números oficiais, sementes de mudança se sobressaem em Pelotas e em diferentes porções do Brasil. É o caso da articulação solidária de fatores e ações

voltados para a promoção do desenvolvimento rural de Pelotas na figura 22 (capítulo sete), da confiança no poder de transformação da ação coletiva demonstrado pelos agricultores na figura 29 (capítulo oito) ou das redes de intercooperação presentes no Nordeste brasileiro (capítulo oito).

Sabe-se que os problemas nacionais não poderão ser superados apenas por projetos locais. É por isso que se propôs um desenvolvimento uno e múltiplo, uno não apenas na ideia, mas na consciência da necessidade de um projeto de futuro para o Brasil e para o seu espaço rural. Múltiplo porque entende que a necessária coordenação nacional não pode fazer mais do que delimitar diretrizes e princípios gerais para a superação de desigualdades estruturais. A mudança efetiva é aquela que nasce no solo dos lugares e se constrói sob a sombra das esperanças de futuro dos seus habitantes, como ensinou, no capítulo cinco, a citação de um dos agricultores entrevistados. O desenvolvimento é um processo plural e possível, sua multiplicidade é um convite à ação que não pode ser recusado sob a desculpa de estar muito além das possibilidades dos lugares. Não há melhor lugar para começar do que aquele em que se pode produzir a mudança.

Este trabalho se ocupou de uma dupla missão, analisar conceitualmente o desenvolvimento a partir da investigação empírica das concepções de grupos ligados à sua promoção no espaço rural de Pelotas. Ao fazer isso, defendeu uma determinada perspectiva de entendimento do termo e indicou as potencialidades, bem como os significativos desafios que o desenvolvimento rural enfrenta no município estudado. Não confundir as ideias com os usos delas feitos e não tornar absoluto o que foi apenas convencionado são dois dos aspectos centrais desta pesquisa. Compete a futuros estudos visibilizar as trajetórias de mudança que vêm sendo construídas, demonstrando a materialidade de possibilidades diferentes daquelas que são vendidas como únicas. O desenvolvimento rural pode acontecer e ganha força sempre que são expostas tanto as forças que o limitam quanto os esforços que o constroem.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 1990. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1990.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- ACOSTA, Alberto. El Buen Vivir, una oportunidad por construir. **Revista Ecuador Debate**, Quito, n. 75, p. 33-48, dic. 2008.
- ALVES, Adilson Francelino; GUIVANT, Júlia Silvia. O que há além do endógeno e exógeno nas pesquisas sobre o desenvolvimento rural? *In*: SAQUET, Marcos Aurelio; SANTOS, Roselí Alves dos (org.). **Geografia Agrária, território e desenvolvimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 89-106.
- ALVES, Eliseu; ROCHA, Daniela de Paula. Ganhar tempo é possível? *In*: GASQUES, José Garcia; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; NAVARRO, Zander (org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2010. p. 275-290.
- AMIN, Ash. Spatialities of globalization. **Environment and Planning A**, v. 34, p. 385-399, 2002.
- ARCE, Alberto; LONG, Norman. Consuming modernity: mutational processes of change. *In*: ARCE, Alberto; LONG, Norman (ed.). **Anthropology, development, and modernities: exploring discourses, counter-tendencies and violence**. London: Routledge, 2005. p. 159-182.
- ARESTIS, Philip; MARTIN, Ron; TYLER, Peter. The persistence of inequality? **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 4, i. 1, p. 3-11, Mar. 2011.
- ARIAS, Pedro; HALLAM, David; KRIVONOS, Ekaterina; MORRISON, Jamie. **Smallholder integration in changing food markets**. Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome, 2013.
- ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.
- ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE EMPREENDIMENTOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (EMATER/RS-ASCAR). **Planejamento**

Estratégico da EMATER/RS-ASCAR 2015-2030. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2015.

ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE EMPREENDIMENTOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (EMATER/RS-ASCAR). **Relatório de atividades 2018.** Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2019.

ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE EMPREENDIMENTOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (EMATER/RS-ASCAR). **Resultados das ações de ATERS: gestão 2015 a 2018/Emater.** Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2018.

BARCELLOS, Silvia Carla Bauer. **Gestão social da política de desenvolvimento rural no âmbito de um conselho gestor municipal:** análise da igualdade participativa. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUER, Martin. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. *In:* BAUER, Martin; GASKELL, George (ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som:** um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 189-217.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida.** Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECKER, Cláudio; SACCO DOS ANJOS, Flávio. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar em municípios do Sul gaúcho. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 61-72, 2010.

BECKER, Howard Saul. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais.** 4. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

BELIK, Walter; CHAIM, Nuria Abrahão. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 5, p. 595-607, set./out. 2009.

BERNSTEIN, Henry. Notes on capital and peasantry. **Review of African Political Economy**, London, v. 4, n. 10, p. 60-73, June/Aug. 1977.

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria geral dos sistemas.** 2. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 1975.

BORTOLOTTI, Caroline Cardozo; HIRSCHMANN, Roberta; MARTINS-SILVA, Thais; FACCHINI, Luiz Augusto. Exposição a agrotóxicos: estudo de base populacional em zona rural do sul do Brasil. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 1-11, 2020.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento nacional, políticas regionais e o poder de decisão segundo Celso Furtado. **Cadernos de desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 7, p. 101-115, out. 2010.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. *In*: RIBEIRO, Maria Teresa Franco; MILANI, Carlos Roberto Sanchez (org.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 148-185.

BRANDÃO, Carlos Antônio. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o "jogo das escalas". *In*: **Série Estudos e Pesquisas: desigualdades regionais**. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais. Salvador, 2004. p. 10-37.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. *In*: MOREIRA NETO, Aristides (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014. p. 213-232.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BRASIL. **Decreto nº 8.865**, de 29 de setembro de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República e dispõe sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8865.htm#art6. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.064, de 20 de junho de 1995**. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9064.htm. Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406.htm. Acesso em: 29 jun. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 726**, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-726-12-maio-2016-783106-publicacaooriginal-150375-pe.html>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Grupos de produtos:** exportação. Série histórica. Brasília: Estatísticas de comércio exterior, 2020.

BUAINAIN, Antônio Márcio; ALVES, Eliseu; SILVEIRA, José Maria da; NAVARRO, Zander. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano XXII, n. 2, p. 105-121, abr./jun. 2013.

BUARQUE, Sergio Jose Cavalcanti. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CÂMARA, Rosana Hoffman. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. **Gerais**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 179-191, jul./dez. 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique. **As idéias e seu lugar:** ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Vozes, 1980.

CAZELLA, Ademir Antônio; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato Sergio. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. In: CAZELLA, Ademir Antônio; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato Sergio (org.). **Agricultura familiar:** multifuncionalidade e desenvolvimento territorial do Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. p. 25-45.

CHOMSKY, Noam. Os dilemas da dominação. In: BORON, Atilio Alberto (org.). **Nova hegemonia mundial:** alternativas de mudança e movimentos sociais. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004. p. 15-36.

CHRISTOPHERSON, Susan; GARRETSEN, Harry; MARTIN, Ron. The world is not flat: putting globalization in its place. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 1, i. 3, p. 343-349, Nov. 2008.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Estudo econômico da América Latina 1949. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 137-178.

CONTERATO, Marcelo Antônio; NIERDELE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme; SCHNEIDER, Sergio. Mercantilização e mercados: a construção da diversidade da agricultura na ruralidade contemporânea. In: SCHNEIDER, Sergio; GAZOLLA, Marcio. (org.). **Os atores do desenvolvimento rural:** perspectivas teóricas e práticas sociais. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2011, p. 67-91.

COSTA, Sérgio. Desprovincializando a sociologia: a contribuição pós-colonial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 117-134, fev. 2006.

CUNHA, Carla Giane Soares da. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Estudos de Planejamento**. Porto Alegre, n. 12, p. 27-57, dez. 2018.

CUNHA, Luiz Alexandre Gonçalves. Desenvolvimento territorial: algumas reflexões teórico-conceituais derivadas de estudo monográfico. *In*: ALVES, Adilson Francelino; CORRIJO, Beatriz Rodrigues; CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessoa (org.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 47-61.

DANSERO, Egido; GIACCARIA, Paolo; GOVERNA, Francesca. O desenvolvimento local: contextos nacionais em confronto. *In*: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO; Eliseu Savério (org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 249-269.

DASÍ, Joaquín Farinós. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. **Boletín de la A.G.E**, Sevilla, n. 46, p. 11-32, 2008.

DE JANVRY, Alain; SADOULET, Elisabeth. Subsistence farming as a safety net for food-price shocks. **Development in Practice**, London, v. 21, n. 4-5, p. 472-480, June 2001.

DE VRIES, Pieter. Don't compromise your desire for development! A lacanian/deleuzian rethinking of the anti-politics machine. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 25-43, 2007.

DELGADO, Guilherme. **A questão agrária hoje**. Palestra apresentada no Seminário Nacional Agricultura Familiar Brasileira: desafios e perspectivas de futuro. Brasília, 2014.

DELGADO, Guilherme. **Do "capital financeiro na agricultura" à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DELGADO, Nelson Giordano; BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio Pereira. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Relatório parcial. Rio de Janeiro: IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ, 2007.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011.

DEMO, Pedro. **Charme da exclusão social**. 2. ed. Campinas: Editores Associados 2002a.

DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003.

DEMO, Pedro. Santo Estado, maldito mercado: de certas esquerdas que são direitas. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 2, p. 451-476, maio/ago. 2005.

DEMO, Pedro. **Solidariedade como efeito de poder**. São Paulo: Cortez, 2002b.

DOMINGUES, José Maurício. Amartya Sen, o desenvolvimento e a liberdade. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 65, p. 57-70, mar. 2003.

DUPAS, Gilberto. **O mito do progresso**; ou progresso como ideologia. São Paulo Editora UNESP, 2006.

ECKERT, Cordula; MANTEZE, Francisco. A EMATER/RS-ASCAR e as ações de assistência técnica e extensão rural em apoio ao cooperativismo. *In*: ECKERT, Cordula; MANTEZE, Francisco (org.). **Ação da Emater/RS-Ascar no apoio ao desenvolvimento do cooperativismo no RS**. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, 2016. p. 7-16. (Série Realidade Rural, 52).

ELLIS, Frank. Household strategies and rural livelihood diversification. **The Journal of Development Studies**, London, v. 35, n. 1, p. 1-38, Oct. 1998.

ELLIS, Frank. Rural livelihood diversity in developing countries: evidence and policy implications. **Natural Resource Perspectives**, London, n. 40, p. 1-10, April 1999.

ELLIS, Frank; BIGGS, Stephen. Envolving Themes in Rural Development 1950s-2000s. **Development Policy Review**, Oxford, v. 19, i. 4, p. 437-448, 2001.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo**: construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas, Venezuela: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.

ESCOBAR, Arturo. Planning. *In*: SACHS, Wolfgang (ed.). **The Development Dictionary: a guide to knowledge as power**. 2nd. ed. London: Zed Books, 2010. p. 145-160.

ESCOBAR, Arturo. Territorios de diferencia: la ontología política de los “derechos al territorio”. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, Curitiba, v. 35, p. 89-100, dez. 2015.

ESCOBAR, Arturo. Una minga para el postdesarrollo. **America Latina em Movimento**, Quito, ano XXXIII, época II, p. 26-30, jun. 2009.

ESTEVA, Gustavo. Development. *In*: SACHS, Wolfgang (ed.). **The Development Dictionary: a guide to knowledge as power**. 2nd. ed. London: Zed Books, 2010. p. 1-23.

ESTEVA, Gustavo. Más allá del desarrollo: la buena vida. **America Latina em Movimento**, Quito, ano XXXIII, época II, p. 1-5, jun. 2009.

FALS BORDA, Orlando; MORA-OSEJO, Luis Eduardo. La superación del eurocentrismo: enriquecimiento del saber sistémico y endógeno sobre nuestro contexto tropical. **Polis - Revista Latinoamericana**, Chile, n. 7, p. 1-10, 2004.

FALUDI, Andreas; PEYRONY, Jean. Cohesion policy contributing to territorial cohesion: future scenarios. **European Journal of Spatial Development**, n. 43, p. 1-21, Sept. 2011.

FAVARETO, Arilson. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010a.

FAVARETO, Arilson. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva: uma década de experimentações. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 47-63, jan./abril; maio/ago. 2010b.

FAVARETO, Arilson. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural – lições para uma nova geração de políticas públicas. **Raízes**, Campina Grande, v. 28, n. 1 e 2 e v. 29, n. 1, p. 52-62, jan. 2009 a jun. 2010.

FAVARETO, Arilson da Silva. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

FRANK, Andre Gunder. **Latin America – underdevelopment or revolution: essays on the development of underdevelopment and the immediate enemy**. New York: Monthly Review Press, 1969.

FRASER, Nancy. Rethinking recognition. **New Left Review**, London, v. 3, p. 107-120, May/June 2000.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FRIEDMANN, Harriet. World market, state and family farm: social bases of household production in the era of wage labor. **Comparative Studies in Society and History**, Cambridge, v. 20, n. 4, p. 545-586, Oct. 1978.

FRIEDMANN, John. **Insurgencies: essays in planning theory**. London & New York: Routledge, 2011.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **FEEDados**, 2018. Disponível em: <http://feedados.fee.tcche.br/>. Acesso em: 20 nov. 2019.

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992a.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1963.

FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, Celso. **Em busca de um novo modelo:** reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer:** reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico.** 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 1, p. 5-19, 1992b.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** 6. ed. São Paulo Companhia: Editora Nacional, 1977.

FRÓES, José Costa; SANTOS, Fiovarante Jaekel dos; RECH, Carla Michele. **Alimentando a Cidadania:** a força da sociedade civil junto a políticas públicas; relato sobre a Rede de Cooperação e Comercialização Solidária. Pelotas: Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, 2008.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina.** Porto Alegre: L&PM, 2011.

GALTUNG, Johan. **Direitos humanos:** uma nova perspectiva. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1994.

GANZ, Marshall. **How the new civil rights movement can build on the lessons of the old.** [S.l.]: Moyers & Company, 2016.

GARCIA, Dagmar Camacho; SANTOS, Luiz Adilson dos. Análise-diagnóstico da agricultura de Pelotas. *In:* SILVA NETO, Benedito; BASSO David (org.). **Sistemas agrários do Rio Grande do Sul:** análise e recomendações de políticas. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005. p. 241-249.

GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER Sergio. O processo de mercantilização do consumo de alimentos na agricultura familiar. *In:* CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL: questões agrárias, educação no campo e desenvolvimento, 44., 2006, Fortaleza. **Anais [...].** Fortaleza: SOBER, 2006. p. 1-19.

GEERTZ, Clifford. Estar lá, escrever aqui. **Diálogo**, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 58-63, 1989.

GEORGE, Pierre. **Geografia social do mundo.** São Paulo: DIFEL, 1969.

GIBSON-GRAHAM, J. K. Beyond global vs. local: economic politics outside the binary frame. *In:* HEROD, Andrew; WRIGHT, Melissa W. (ed.). **Geographies of power:** placing scale. Malden: Blackwell Publishers, 2002. p. 25-60.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GOMES, Fernando Costa; OLIVEIRA, Rérinton Joabel Pires de. Quintais Orgânicos de frutas: contribuição para a saúde e geração de renda familiar. **Alternativas para a diversificação da agricultura familiar de base ecológica – 2018**. Documentos 467, Embrapa Clima Temperado, p. 44-47, nov. 2018

GÓMEZ, Echenique Sergio. ¿Nueva Ruralidad? Un aporte al debate. **Estudios Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 17, p. 5-32, out. 2001.

GONZALEZ, Hélios Puig; COUTO, Ricardo Rossi da Silva; SANTAGADA, Salvatore. **Os objetivos de desenvolvimento do milênio nos municípios do RS**. Texto para discussão n. 28. Porto Alegre: FEE, 2008.

GONZALEZ, Hélios Puig; SANTAGADA, Salvatore; WINCKLER, Carlos Roberto. Os objetivos do milênio no Rio Grande do Sul e a agenda social mundial para 2015. *In*: CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo; GRANDO, Marinês Zandavali; TERUCHKIN, Sonia Unikowsky; FARIA, Luiz Augusto Estrella (org.). **A evolução social**. Porto Alegre: FEE, 2010. p. 1-41. (Três décadas de economia gaúcha, v. 3).

GOODMAN, David; SORJ, Bernardo; WILKINSON, John. **Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

GRAEUB, Benjamin; CHAPPELL, Jahi; WITTMAN, Hannah; LEDERMANN, Samuel; KERR, Rachel Bezner; GEMMILL-HERREN, Barbara. The state of family farms in the world. **World Development**, Elsevier, v. 87, p.1-15, Nov. 2015.

GRANDO, Marinês Zandavalli. **Pequena agricultura em crise: o caso da colônia francesa no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1989.

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. Tese (Doutorado em Ciências) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Apresentação. *In*: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editoria da UFRGS, 2015a, p. 13-18.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In*:

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editoria da UFRGS, 2015b, p. 19-50.

GROPPE, Octavio. Las necesidades humanas y su determinación: los aportes de Doyal y Gough, Nussbaum y Max-Neef al estudio de la pobreza. **Social Science Research Network**, p. 1-29, 5 Nov. 2004.

GROSFOGUEL, Ramon. Hacia un pluri-versalismo transmoderno decolonial. **Tabula Rasa**, Bogotá, n. 9, p. 199-215, jul./dic. 2008a.

GROSFOGUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 80, p. 115-147, mar. 2008b.

GUPTA, Akhil; FERGUSON, James. Mais além da "cultura": espaço, identidade e política da diferença. *In*: ARANTES NETO, Antonio Augusto (org.) **O espaço da diferença**. Campinas: Papirus, 2000. p. 30-49.

HADJIMICHALIS, Costis. Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after the 2009 financial crisis. **European Urban and Regional Studies**, v. 18, n. 3, p. 254-274, Aug. 2011.

HAGGARTY, Linda. What is... content analysis? **Medical Teacher**, Oxford, v. 18, n. 2, p. 99-101, 1996.

HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Campo-Território**, Uberlândia, v. 5, n. 10, p. 123-147, ago. 2010.

HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION (HLPE). **Investing in smallholder agriculture for food security**. A report by the HLPE Committee on World Food Security, Rome, 2013.

HIRSCHMAN, Albert. Confissões de um dissidente: a estratégia do desenvolvimento reconsiderada. **Pesquisa e planejamento econômico**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 1-37, abr. 1983.

HIRSCHMAN, Albert. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

HOBART, Mark. Introduction: the growth of ignorance? *In*: HOBART, Mark (ed.). **An anthropological critique of development: the growth of ignorance?** London: Routledge, 1993. p. 1-30.

HOBEN, Allan. Anthropologists and Development. **Annual Review of Anthropology**, v. 11, p. 349-375, 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo->

agropecuário/censo-agropecuário-2006/segunda-apuração. Acesso em: 24 nov. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuário/censo-agropecuário-2017>. Acesso em: 24 nov. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pelotas/panorama>. Acesso em: 24 nov. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)**: variação acumulada no ano (%) – outubro 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 nov. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Radar IDHM**: evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017. Brasília: IPEA; PNUD; FJP, 2019.

JACOBS, Jane Margaret. Editorial: Difference and its other. **Transactions of the Institute of British Geographers**, London, v. 25, i. 4, p. 403-407, Dec. 2000.

JAMES, Al; GRAY, Mia, MARTIN, Ron; PLUMMER, Paul. (Expanding) the role of geography in public policy. **Environment and Planning A**, v. 36, n. 11, p. 1901-1905, Feb. 2004.

JEAN, Bruno. A forma social da agricultura familiar contemporânea: sobrevivência ou criação da economia moderna. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 6, p. 76-89, 1994.

KAGEYAMA, Angela Antonia. **Desenvolvimento rural**: conceitos e aplicação ao caso brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

KANG, Thomas; BERNARDINI, Rafael; WINK JR, Marcos Vinício; AFFELDT, Brenda. **O novo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese)**: aspectos metodológicos. Porto Alegre: FEE, 2014. Texto para discussão n. 127.

KRIPPENDORFF, Klaus. **Content analysis**: an introduction to its methodology. 2nd. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em Ciências Humanas. Belo Horizonte: UFMG, 1999. p. 197-231.

LEFF, Enrique. Political Ecology: a Latin American perspective. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 35, n. 3, p. 29-64, dez. 2015.

LÖW, Martina. O spatial turn: para uma sociologia do espaço. **Tempo Social**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 17-34, nov. 2013.

LÖW, Martina. The constitution of space: the structuration of spaces through the simultaneity of effect and perception. **European Journal of Social Theory**, London, v. 11, n. 1, p. 25-49, 2008.

LÖW, Martina. The social construction of space and gender. **European Journal of Women's Studies**, London, v. 13, n. 2, p. 119-133, 2006.

LOWDER, Sarah; SKOET, Jacob; RANEY, Terri. The number, size, and distribution of farms, smallholder farms, and family farms worldwide. **World Development**, Elsevier, v. 87, p. 16-29, Nov. 2016.

MARKUSEN, Ann. Fuzzy concepts, scanty evidence, policy distance: the case for rigour and policy relevance in critical regional studies. **Regional Studies**, Brighton, v. 33, n. 9, p. 869-884, 1999.

MARQUES, Eduardo Cesa. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 45-67, out. 1999.

MARTIN, Ron. Geography: making a difference in a globalizing world. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 29, n. 2, p. 147-150, June 2004.

MARTIN, Ron. Geography and public policy: the case of the missing agenda. **Progress in Human Geography**, v. 25, i. 2, p. 189-210, June 2001.

MASSAUÍ, Erli Soares; SILVA, Roselani Maria Sodré da (coord.). **Plano estratégico de desenvolvimento da Região Sul: 2015-2030**. Lajeado: Ed. da Univates, 2017.

MASSEY, Doreen. Filosofia e política da espacialidade: algumas considerações. **GEOgraphia**, Niterói, ano 6, n. 12, p. 7-23, 2004a.

MASSEY, Doreen. Geographies of responsibility. **Human Geography**, v. 86, n. 1, Special Issue: The Political Challenge of Relational Space, p. 5-18, 2004b.

MASSEY, Doreen. La conceptualización del espacio y la cuestión de la política en un mundo globalizado. In: SILVA, José Borzacchiello da; LIMA, Luiz Cruz; ELIAS, Denise. (org.). **Panorama da geografia brasileira I**. São Paulo: Annablume, 2006. p. 11-19.

MASSEY, Doreen. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MASSEY, Doreen. Practising political relevance. **Transactions of the Institute of British Geographers**, London, v. 25, p.131-34, 2000.

MASSEY, Doreen. **Space, place and gender**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.

MASSEY, Doreen. Space-time, 'science' and the relationship between Physical Geography and Human Geography. **Transactions of the Institute of British Geographers**, London, v. 24, n. 3, p. 261-276, 1999.

MASSEY, Doreen. The responsibilities of place. **Local Economy**, London, v. 19, n. 2, p. 97-101, May 2004c.

MASSEY, Doreen; HUMAN Geography Research Group; BOND, Sophie; FEATHERSTONE, David. The possibilities of a politics of place beyond place? A conversation with Doreen Massey. **Scottish Geographical Journal**, v. 125, n. 3-4, p. 401-420, Sept./Dec. 2009.

MASTRODI, Josué. Desenvolvimento como liberdade: liberdade de quem? **Intellectus**, Jaguariúna, ano VII, n. 14, p. 5-16, jan./mar. 2011.

MATTEI, Lauro. Considerações acerca de teses recentes sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba v. 52, n. 1, p. 105-124, fev. 2014.

MATTEI, Lauro. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, suplemento especial, p. 71-79, 2014.

MAX-NEEF, Manfred Artur; ELIZALDE, Antonio; HOPENHAYN, Martí. **Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones**. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad, 1993.

MERTZ, Marli Marlene. A agricultura familiar no Rio Grande do Sul – um sistema agrário “colonial”. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 277-298, abr. 2004.

MILES, Matthew Bailey; HUBERMAN, Michael Alan. **Qualitative data analysis: an expanded sourcebook**. 2nd. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.

MILLS, Charles Wright. Do artesanato intelectual. *In*: MILLS, Charles Wright. **A imaginação sociológica**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975. p. 211-243.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge. A ancoragem institucional do desenvolvimento territorial rural na América Latina. *In*: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 2., 2007, Rio de Janeiro, **Anais [...]**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007a. p. 1-17.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural**. 2006. Tese (Doutorado em Geografia) — Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge. Desenvolvimento em (des) construção: provocações e questões sobre desenvolvimento e geografia. *In*: FERNANDES, Bernardo Mançano; MARQUES, Marta Inez Medeiros; SUZUKI, Júlio César (org.). **Geografia Agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007b. p. 39-54.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge. Los límites del consenso – la propuesta de desarrollo territorial rural en América Latina. *In*: FERNANDES, Bernardo Mançano (org.). **Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 249-274.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Na trilha do purgatório: política e modernidade na geografia brasileira contemporânea. *In*: SILVA, José Borzacchiello da; LIMA, Luiz Cruz; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. (org.). **Panorama da Geografia Brasileira II**. São Paulo: Annablume, 2006. p. 39-46.

MORAGUES-FAUS, Ana; MARSDEN, Terry; ADLEROVÁ, Barbora; HAUSMANOVÁ, Tereza. Building diverse, distributive, and territorialized agrifood economies to deliver sustainability and food security. **Economic Geography**, v. 96, n. 3, p. 1-25, 2020.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MORIN, Edgar. A necessidade de um pensamento complexo. *In*: MENDES, Candido (org.); LARRETA, Henrique (ed.). **Representação e Complexidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 69-78.

MORIN, Edgar. **A via para o futuro da humanidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

MORIN, Edgar. As duas globalizações: comunicação e complexidade. *In*: SILVA, Juremir Machado da. **As duas globalizações: complexidade e comunicação, uma pedagogia do presente**. 3. ed. Porto Alegre: Sulina/EDIPUCRS, 2007. p. 39-59.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2006.

MORIN, Edgar. **O Método I: a natureza da natureza**. 2. ed. Portugal: Publicações Europa-América, 1980.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MORIN, Edgar; CIURANA, Emilio-Roger; MOTTA, Raúl Domingo. **Educar na era planetária: o pensamento complexo como Método de aprendizagem no erro e na incerteza humana**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

MÜLLER, Ana Luiza; SILVA, Marcelo Kunrath; SCHNEIDER, Sergio. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o programa de aquisição de alimentos. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 106-138, abr. 2012.

MURDOCH, Jonathan. Towards a geography of heterogeneous associations. **Progress in Human Geography**, v. 21, n. 3, p. 321-337, 1997.

MUSSET, Alain. De Lênin a Lacoste: os arquétipos espaciais do subdesenvolvimento. *In*: RIBEIRO, Maria Teresa Franco; MILANI, Carlos Roberto Sanchez (org.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 87-113.

NAVARRO, Zander. A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. *In*: GAQUES, José Garcia; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; NAVARRO, Zander (org.). **A agricultura brasileira: desempenhos, desafios e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2010. p. 185-209.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.

NEVES, Delma Pessanha. Agricultura familiar: quantos ancoradouros! *In*: FERNANDES, Bernardo Mançano; MARQUES, Marta Inez Medeiros; SUZUKI, Júlio César (org.). **Geografia Agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 211-271.

NEVES NETO, Carlos de Castro; HESPANHOL, Antonio Nivaldo. Os efeitos da descontinuidade no Programa de Microbacias em São Paulo. **Revista Formação**, Presidente Prudente, n. 22, v. 2, p. 234-251, 2015.

NUNES, Juliana. Cooperação e coesão para o desenvolvimento? Uma reflexão sobre arranjos territoriais cooperativos no pacto federativo brasileiro. **Entre-Lugar**, Dourados, ano 6, n. 12, p. 112-132, 1. sem. 2016.

OLIVEIRA, Lívio Luiz Soares de. **Idese e indicadores sociais: origens e evolução**. Porto Alegre: FEE, 2013. Texto para discussão n. 116.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Nova Iorque, out. 2015.

PACIONE, Michael. Applied geography: in pursuit of useful knowledge. **Applied Geography**, v. 19, p. 1-12, 1999.

PEET, Richard. Ideology, discourse, and the Geography of Hegemony: from socialist to neoliberal development in Postapartheid South Africa. **Antipode**, Oxford, v. 34, n. 1, p. 54-84, Jan. 2002a.

PEET, Richard. Imaginários do desenvolvimento. *In*: FERNANDES, Bernardo Mançano; MARQUES, Marta Inez Medeiros; SUZUKI, Júlio Cesar (org.). **Geografia agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 19-37.

PEET, Richard. Poststructural Thought Policing. **Economic Geography**, Worcester, v. 78, n. 1, p. 87-88, Jan. 2002b.

PEET, Richard. **Unholy trinity: the IMF, World Bank and WTO**. 2nd. ed. London: Zed Books, 2009.

PEET, Richard; HARTWICK, Elaine. **Theories of development: contentions, arguments, alternatives**. 2nd. ed. New York: The Guilford Press, 2009.

PEET, Richard; WATTS, Michael. Liberation Ecology: development, sustainability and environment in an age of market triumphalism. *In*: PEET, Richard; WATTS, Michael (Eds.). **Liberation Ecologies: environment, development, social movements**. London: Routledge, 1996. p. 1-45.

PELOTAS. **Decreto nº 6.178, de 30 de abril de 2019**. Dispõe sobre a tarifa do transporte público coletivo rural no Município de Pelotas, e dá outras providências. Pelotas: Gabinete da Prefeita [2019]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/decreto/2019/618/6178/decreto-n-6178-2019-dispoe-sobre-a-tarifa-do-transporte-publico-coletivo-rural-no-municipio-de-pelotas-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 out. 2019.

PELOTAS. **Lei nº 2.886, de 17 de janeiro de 1985**. Atualiza a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Pelotas. Gabinete do Prefeito [1985]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/18205873/lei-n-2886-de-17-de-janeiro-de-1985-do-municipio-de-pelotas>. Acesso em: 23 maio 2020.

PELOTAS. **Lei nº 3.952, de 10 de maio de 1995**. Cria o conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Pelotas (COMDER) e dá outras providências. Pelotas: Gabinete do Prefeito [1995a]. Disponível em: http://www.pelotas.com.br/storage/conselhos/comder/Lei_n_3.952.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

PELOTAS. **Lei de 3.973, de 10 de maio de 1995**. Altera o artigo 2º e seus parágrafos da Lei nº 3.952, de 10 de maio de 1995. Gabinete do Prefeito [1995b]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/1990/333/3338/lei-ordinaria-n-3338-1990-dispoe-sobre-o-regime-juridico-unico-do-servidores-da-prefeitura-das-autarquias-e-fundacoes-publicas>. Acesso em: 23 maio 2020.

PELOTAS. **Lei nº 6423, de 13 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre a Estrutura Administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. Gabinete da Prefeita [2017a]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2017/642/6423/lei-ordinaria-n-6423-2017-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-do-poder-executivo-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 23 maio 2020.

PELOTAS. **Plano Municipal de Desenvolvimento Rural: Pelotas/RS, 2017-2020**. Pelotas: Prefeitura Municipal, 2017b.

PEÑAFIEL, Adriana Paola Paredes. **Modos de vida e heterogeneidade das estratégias de produtores familiares de pêssego da região de Pelotas**. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

PEREIRA, Sônia. Espaços de participação e escolarização de trabalhadores rurais: construção ou destituição do direito à educação no campo? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 35, p. 359-371, 2007

PIETERSE, Jan Nederveen. **Development Theory: deconstructions/reconstructions**. 2nd. ed. London: SAGE, 2010.

PIETERSE, Jan Nederveen. My Paradigm or Yours? Alternative Development, Post-Development, Reflexive Development. **Development and Change**, Oxford, v. 29, p. 343-373, 1998.

PLANO Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). **Território da Cidadania Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul**. Pelotas: Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, 2009.

PLOEG, Jan Douwe Van der. Newly emerging, nested markets: a theoretical introduction. *In*: HEBINK, Paul; PLOEG, Jan Douwe Van der; SCHNEIDER, Sergio. (ed.). **Rural development and the construction of new markets**. Haia: Routledge, 2014. p. 16-40.

PLOEG, Jan Douwe Van der. Os camponeses e as transformações sociais. *In*: PLOEG, Jan Douwe Van der. **Camponeses e a arte da agricultura: um manifesto chayanoviano**. Porto Alegre/São Paulo: Ed. UFRGS/UNESP, 2015. p. 3-28.

PLOEG, Jan Douwe Van der. The peasantries of the twenty-first century: the commoditization debate revisited. **Journal of Peasant Studies**, London, v. 37, n. 1, p. 1-29, 2010.

PLOEG, Jan Douwe Van der; JINGZHONG, Ye; SCHNEIDER, Sergio. Rural development through the construction of new, nested, markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union. **Journal of Peasant Studies**, London, v. 39, n. 1, p. 133-173, Mar. 2012.

PLOEG, Jan Douwe Van der; RENTING, Henk. Impact and Potential: a comparative review of european rural development practices. **Sociologia Ruralis**, Oxford, v. 40, n. 4, p. 529-543, Oct. 2000.

PLOEG, Jan Douwe Van der; SACCOMANDI, Vito. On the Impact of endogenous development in agriculture. *In*: PLOEG, Jan Douwe Van der; DIJK, Gert Van (ed.). **Beyond modernization: the impact of endogenous rural development**. Assen, The Netherlands: Van Gorcum, 1995. p. 10-27.

POLLARD, Jane; HENRY, Nick; BRYSON, John; DANIELS, Peter. Shades of grey? Geographers and policy. **Transactions of the Institute of British Geographers**, London, v. 24, i. 2, p. 131-136, 2000.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Del desarrollo a la autonomía: la reinvencción de los territorios. **América Latina em Movimento**, Quito, ano XXXIII, época II, p. 10-13, jun. 2009.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 70-136.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Press Release América Latina**: injusto e desigual. Nova York: PNUD, 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013.

RADOMSKY, Guilherme Waterloo. Desenvolvimento, pós-estruturalismo e pós-desenvolvimento: a crítica da modernidade e a emergência de "modernidades" alternativas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 149-162, fev. 2011.

RADOMSKY, Guilherme Waterloo. Reciprocidade, redes sociais e desenvolvimento rural. *In*: SCHNEIDER, Sergio (org.). **A diversidade da agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 107-136.

RAHNEMA, Majid. Poverty. *In*: SACHS, Wolfgang (ed.). **The Development Dictionary**: a guide to knowledge as power. 2nd. ed. London: Zed Books, 2010. p. 174-194.

RAMBO, Balduino. **A fisionomia do Rio Grande do Sul**: ensaio de monografia natural. 3. ed. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2000.

REIS, José. Estado e mercado: uma perspectiva institucionalista e relacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 95, p. 11-34, dez. 2011.

REYES, Giovanni. Four main theories of development: modernization dependency, word-system, and globalization. **Nômadas - Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas**, Madrid, v. 4, n. 2, p. 109-124, 2001.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 109-125, mar. 2008.

RIBEIRO, Renato Janine. Não há inimigo pior do conhecimento que a terra firme. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 189-195, maio 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo. **Programa Estadual de Agroindústria Familiar**: Manual Operativo. Porto Alegre: SDR, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. **Cadernos de regionalização**: Região Funcional 5. Porto Alegre, 2015.

RIST, Gilbert. **The history of development**: from western origins to global faith. 3. ed. London: Zed Books, 2008.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de conteúdo e análise do discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **Alea**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 305-322, jul./dez. 2005.

RODRIGUES, Juliana Nunes. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 152-164, jan./abril 2014.

ROSA, Mário. **Geografia de Pelotas**. Pelotas: Editora da UFPel, 1985.

ROSSI, Adanella; BUI, Sibylle; MARSDEN, Terry. Redefining power relations in agrifood systems. **Journal of Rural Studies**, v. 68, p. 147-158, 2019.

SABOURIN, Eric. **Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009a.

SABOURIN, Eric. Construcción social de circuitos curtos y de mercado justo: articulación entre intercambio y reciprocidad. **Revista THEOMAI**, Buenos Aires, n. 38, p. 150-167, 2. sem. 2018a.

SABOURIN, Eric. Governança multi-nível no desenvolvimento rural: intermunicipalidade e Territórios. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. Brasília, v. 11, n. 2, p. 78-102, jan. 2018b.

SABOURIN, Eric. Implicações teóricas e epistemológicas do reconhecimento da noção de multifuncionalidade da agricultura. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 161-189, out. 2005.

SABOURIN, Eric. Práticas de reciprocidade e economia de dádiva em comunidades rurais do Nordeste brasileiro. **Raízes**, Campina Grande, ano XVIII, n. 20, p. 41-49, nov. 1999.

SABOURIN, Eric. Práticas sociais, políticas públicas e valores humanos. *In*: SCHNEIDER, Sergio. (org.). **A diversidade da agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009b. p. 219-243.

SABOURIN, Eric. Reciprocidade e análise de políticas públicas rurais no Brasil. **Ruris**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 53-90, set. 2012.

SABOURIN, Eric; AVELINE, Igor; PETERSEN, Paulo; PRA, Marlene. Construcción social del acceso a los mercados por agricultores familiares en Brasil. **Revista de Política Económica y Desarrollo Sostenible**, Heredia, vol. 3, n. 1, enero/jun., p. 1-19, 2018.

SABOURIN, Eric; PETERSEN, Paulo Frederico; SILVEIRA, Luciano Marçal. Redes de cooperação da agricultura familiar e do desenvolvimento rural local no Agreste paraibano (Brasil). **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 23, n. 2, p.14-36, maio/ago., 2018.

SACCO DOS ANJOS, Flávio; BECKER, Cláudio. Agricultura familiar e mercados institucionais: o desenvolvimento como liberdade. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, suplemento especial, p. 92-101, 2014.

SACCO DOS ANJOS, Flávio. Pluriatividade e desenvolvimento rural no sul do Brasil. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 20, n. 1, p. 11-44, jan./abr. 2003.

SACHS, Ignacy. **A terceira margem**: em busca do ecodesenvolvimento. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

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

SACHS, Ignacy. Quo vadis, Brasil? *In*: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINEHIRO, Paulo Sérgio (org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 488-501.

SACHS, Jeffrey David. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

SACHS, Wolfgang. Introduction. *In*: SACHS, Wolfgang (ed.). **The Development Dictionary**: a guide to knowledge as power. 2nd. ed. London: Zed Books, 2010a. p. xv-xx.

SACHS, Wolfgang. One world. *In*: SACHS, Wolfgang (ed.). **The Development Dictionary**: a guide to knowledge as power. 2nd. ed. London: Zed Books, 2010b. p. 111-126.

SACHS, Wolfgang. Preface to the New Edition. *In*: SACHS, Wolfgang (ed.). **The Development Dictionary**: a guide to knowledge as power. 2nd. ed. London: Zed Books, 2010c. p. vi-xiv.

SACHS, Wolfgang. The archaeology of the development idea: six essays. **Interculture**, Montreal, v. XXIII, n. 4, p. 1-37, Fall 1990.

SAID, Edward Wadie. **Orientalismo**: o Oriente como invenção do Ocidente. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

SALAMONI, Giancarla. Pomeranos. *In*: LONER, Beatriz Ana; GILL, Lorena Almeida; MAGALHÃES, Mario Osorio (org.). **Dicionário de História de Pelotas**. 3. ed. Pelotas: Editora da UFPel, 2017. p. 215-216.

SALAMONI, Giancarla. **Produção familiar**: possibilidades e restrições para o desenvolvimento sustentável – o exemplo de Santa Silvana – Pelotas – RS. 2000. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2000.

SÁNCHEZ, Héctor Ávila. Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. **Estudios Agrarios**, Ciudad de México, n. 41, p. 93-123, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Descolonizar el saber, reinventar el poder**. Montevideo: Ediciones Trilce, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo cultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 25-68.

SAQUET, Marcos Aurelio. A perspective of counter-hegemonic analysis and territorial transformation. **Geographica Helvetica**, Zurich, n. 73, p. 347-355, 2018.

SAQUET, Marcos Aurélio. O conhecimento popular na praxis territorial: uma possibilidade para trabalhar com as pessoas. **Geotema**, Roma, Suplemento 2019, p. 5-16, 2019a.

SAQUET, Marcos Aurélio. Por uma abordagem territorial. *In*: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (org.). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 73-94.

SAQUET, Marcos Aurélio. Território: a abordagem territorial e suas implicações nas dinâmicas do desenvolvimento. **Informe GEPEC**, Toledo, v. 23, n. 1, p. 23-39, 2019b.

SASSEN, Saskia. Globalization or denationalization? **Review of International Political Economy**, v. 10, n. 1, p. 1-22, Feb. 2003a.

SASSEN, Saskia. Spatialities and temporalities of the global: elements for a theorization. **Public Culture**, New York, v. 12, n. 1, p. 215-232, Winter 2000.

SASSEN, Saskia. The state and globalization, **Interventions**, London, v. 5, n. 2, p. 241-248, June 2003b.

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio. **Desarrollo territorial rural**. Documento de Trabajo, RIMISP, Santiago/Chile, 2003.

SCHILING, Jan. On the pragmatics of qualitative assessment: designing the process for content analysis. **European Journal of Psychological Assessment**, v. 22, n. 1, p. 28-37, 2006.

SCHNEIDER, Sergio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.

SCHNEIDER, Sergio. **Agricultura familiar na cadeia produtiva do algodão na América Latina**: elementos conceptuales y metodológicos para las políticas públicas. FAO. No prelo.

SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010.

SCHNEIDER, Sergio; FERRARI, Dilvan Luiz. Cadeiras curtas, cooperação e produtos de qualidade na agricultura familiar: o processo de realocação da produção agroalimentar em Santa Catarina. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 17, n. 1, p. 56-71, 2015.

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

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO RIO GRANDE DO SUL (SEBRAE/RS). **Perfil das cidades gaúchas**: Pelotas, 2020. Porto Alegre: SEBRAE/RS, 2020.

SEVILLA GUZMÁN, Eduardo; WOODGATE, Graham. Agroecology: foundations in agrarian social thought and sociological theory. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, London, v. 37, n. 1, p. 32-44, 2013.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente**: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia. São Paulo: Gaia, 2003.

SHIVA, Vandana. Resources. *In*: SACHS, Wolfgang (ed.). **The Development Dictionary**: a guide to knowledge as power. 2nd. ed. London: Zed Books, 2010. p. 243-259.

SILVA, Cristiane Rocha; GOBBI, Beatriz Christo; SIMÃO, Ana Adalgisa. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organ. rurais agroind.**, Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005.

SILVA, Fernanda Oliveira da. Alemães. *In*: LONER, Beatriz Ana; GILL, Lorena Almeida; MAGALHÃES, Mario Osorio (org.). **Dicionário de História de Pelotas**. 3. ed. Pelotas: Editora da UFPel, 2017. p. 10-13.

SODRÉ, Maiara Tavares. **Análise-diagnóstico dos sistemas agrários no município de Pelotas/RS**. 2014. Monografia (Graduação em Geografia) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2014.

SODRÉ, Maiara Tavares. **Políticas públicas para o sistema agrário familiar e as interfaces com o desenvolvimento territorial rural**: um estudo sobre as repercussões do PAA e PNAE no município de Pelotas/RS. 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2016.

SODRÉ, Maiara Tavares; HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. O condicionamento da relação campo-cidade pela orientação agroexportadora: o caráter artificial da formação político-econômica brasileira. *In*: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA RURAL, 10., 2018, Montevideo. **Anais** [...]. Montevideo, 2019. p. 1-15.

SOKAL, Alan; BRICMONT, Jean. **Imposturas intelectuais**: o abuso da Ciência pelos filósofos pós-modernos. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SOROKIN, Pitirim Alexandrovich; ZIMMERMAN, Carlo Clark; GALPIN, Charles Josiah. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. *In*: MARTINS, José de Souza (org.). **Introdução crítica à sociologia rural**. São Paulo: Hucitec, 1981. p. 198-224.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

SOUZA, Marcelo Lopes de. A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma "teoria aberta" do desenvolvimento sócio-espacial. **Revista Território**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 5-22, 1996.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano II, n. 3, p. 13-35, jul./dez. 1997.

SOUZA, Marcelo Lopes de. "Espaciologia": uma objeção (crítica aos prestigiamentos pseudo-críticos do espaço social). **Terra Livre**, São Paulo, n. 5, p. 21-45, 1988.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (org.). **Geografia**: conceitos e temas. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77-116.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Together with the state, despite the state, against the state. **City**, v. 10, n. 3, p. 327-342, Dec. 2006b.

SOUZA JR, Marcílio Barbosa Mendonça de; MELO, Marcelo Soares Tavares de; SANTIAGO, Maria Eliete. A análise de conteúdo como forma de tratamento dos dados numa pesquisa qualitativa em Educação Física escolar. **Movimento**, Porto Alegre, v. 16, n. 3, p. 31-49, jul./set. 2010.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. **Anuário Antropológico**, Rio de Janeiro, v. 84, p. 11-44, 1985.

SURITA, Rita. **Um novo olhar sobre o território Zona Sul**. Pelotas: Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, 2013.

TORTOSA, José María. Maledesarrollo como Mal Vivir. **America Latina em Movimento**, Quito, ano XXXIII, época II, p. 18-21, jun. 2009.

TRICHES, Rozane Marcia; SCHNEIDER, Sergio. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. Pesquisa qualitativa. *In*: TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. p. 116-173.

TURRA NETO, Nécio. Espaço e lugar no debate sobre território. **Geograficidade**, Niterói, v. 1, n. 5, p. 52-59, Verão 2005.

UNITED NATIONS (UN). **Millennium Development Goals and beyond 2015**. Available in: <http://www.un.org/millenniumgoals/>. Access on: 29 out. 2018.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Human Development Report 2019**: beyond income, beyond averages, beyond today – inequalities in human development in the 21st century. New York: UNDP, 2019.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Human Development Report 2020**: the next frontier – human development and the Anthropocene. New York: UNDP, 2020.

VEIGA, José Eli da. A face territorial do desenvolvimento. **Interações**, Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2. ed. Campinas: Editores Associados, 2003.

VEIGA, José Eli da. Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 83-94, jul./set. 2006.

VEIGA, José Eli da; FAVARETO, Arilson; AZEVEDO, Cristina; BITTENCOURT, Gerson; VECCHIATTI, Karin; MAGALHÃES, Reginaldo; JORGE, Rogério. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE-IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

VENDRAMINI, Célia Regina. Educação e trabalho: reflexões em torno dos movimentos sociais do campo. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 27, n. 72, p. 121-135, maio/ago. 2007.

VETROMILLA, Elvira Maria Monks. **Estação Experimental Cascata**: 75 anos de pesquisa. Brasília: Embrapa, 2013.

VIA Ecológica Serra dos Tapes/RS. Disponível em: <https://www.serradostapes.com.br/>. Acesso em: 20 nov. 2019.

WALSH, Catherine. Development as Buen Vivir: institutional arrangements and (de)colonial entanglements. **Development**, v. 53, n. 1, p. 15-21, 2010.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O agricultor familiar no Brasil: um ator social na construção do futuro. *In*: PETERSEN, Paulo (org.). **Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009. p. 33-45.

WATTS Michael; PEET, Richard. Conclusion: towards a theory of liberation ecology. *In*: PEET, Richard; WATTS, Michael (ed.). **Liberation Ecologies**: environment, development, social movements. London: Routledge, 1996. p. 260-269.

WERLEN, Benno. Regionalismo e sociedade política. **GEOgraphia**, Niterói, ano 2, n. 4, p. 7-25, 2000.

WIGGINS, Steve. **Can the Smallholder model deliver poverty reduction and food security for rapidly growing population in Africa?** FAC, Working Paper n. 8, Overseas Development Department, London, 2009.

APÊNDICES

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA POR PAUTAS COM
REPRESENTANTES DOS GRUPOS DOS GESTORES E EXTENSIONISTAS**

- 1) Quais as atribuições da secretaria/conselho/empresa/sindicato/organização?
- 2) Com quantos profissionais a/o secretaria/conselho/empresa/sindicato/organização conta atualmente? Esse efetivo é suficiente para o atendimento das demandas do espaço rural de Pelotas?
- 3) Existe algum conjunto de ações especificamente voltado para a agricultura familiar do município? Caso sim, como avalia os impactos dessas ações?
- 4) As linhas/diretrizes de ação da secretaria/conselho/empresa/sindicato/organização sofreram mudanças no contexto recente ou se mantêm relativamente inalteradas? Se sim, por que e como?
- 5) A secretaria/conselho/empresa/sindicato/organização mantém algum convênio ou ação de cooperação com (menção a todos os segmentos entrevistados)? Em caso negativo, por quê?
- 6) Como a ideia de desenvolvimento é entendida pela secretaria/conselho/empresa/sindicato/organização?
- 7) Existem diferentes formas de conduzir ou alcançar o desenvolvimento? Caso sim, quais?
- 8) A compreensão de desenvolvimento que orienta a atuação da secretaria/conselho/empresa/sindicato/organização sofreu mudanças ao longo dos anos ou se manteve constante? Por quê?
- 9) Como o desenvolvimento rural pode ser promovido?
- 10) E por quem (instituição, entidade, organização, grupo social) deve ser promovido?
- 11) O desenvolvimento rural pode contribuir para o desenvolvimento do município como um todo? Por quê?
- 12) Algum grupo ou segmento do espaço rural deve ser privilegiado na promoção do desenvolvimento rural? Por quê?
- 13) Qual(is) o(s) principal(is) obstáculo(s) ao desenvolvimento rural do município?
- 14) Qual(is) o(s) principal(is) obstáculo(s) ao desenvolvimento rural do município na visão dos agricultores familiares?
- 15) O desenvolvimento rural pode ser observado no espaço? Caso sim, como?

- 16) O desenvolvimento rural pode ser avaliado por meio de parâmetros ou critérios de análise? Caso não, por quê? Caso sim, quais?
- 17) Como as políticas públicas se relacionam com o desenvolvimento rural?
- 18) As políticas têm apresentado alguma repercussão sobre o desenvolvimento rural do município?
- 19) Após a implementação do PAA e do PNAE no município, alguma mudança ocorreu sobre a dinâmica da agricultura familiar? Caso sim, qual?
- 20) Os objetivos normativos das políticas públicas têm se refletido na realidade do município? Na sua avaliação, como?
- 21) Existem problemas nas orientações normativas das políticas públicas? Caso sim, como tais problemas poderiam ser superados para a promoção do desenvolvimento rural no município?

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA POR PAUTAS COM
AGRICULTORES FAMILIARES ATENDIDOS POR POLÍTICAS PÚBLICAS
AGRÍCOLAS**

- 1) O que entende por desenvolvimento? E desenvolvimento rural?
- 2) Existem critérios para avaliar o desenvolvimento rural? Caso sim, quais?
Caso não, por quê?
- 3) Existem diferentes tipos de desenvolvimento? Caso sim, quais?
- 4) Qual é o principal indicador do desenvolvimento rural de um município?
- 5) Como o desenvolvimento rural pode ser promovido?
- 6) E por quem (instituição, entidade, organização, grupo social) deve ser promovido?
- 7) O desenvolvimento rural pode ser observado no espaço? Caso sim, como?
- 8) O desenvolvimento rural pode contribuir para o desenvolvimento do município como um todo? Por quê?
- 9) No espaço rural existe algum grupo que tenha um papel mais importante para o desenvolvimento?
- 10) Qual(is) o(s) principal(is) obstáculo(s) ao desenvolvimento rural do município?
- 11) A atuação da SMDR favorece o desenvolvimento rural em Pelotas?
- 12) A ação da SMDR sofreu alguma mudança ao longo do tempo ou se manteve sem alterações significativas?
- 13) A propriedade recebe algum tipo de acompanhamento por parte da EMATER/RS, da EMBRAPA, do CAPA ou de outra entidade? Caso sim, de que tipo? Caso não, por quê?
- 14) A atuação das organizações mencionadas favorece o desenvolvimento rural?
- 15) A ação dessas organizações tem se modificado com o passar dos anos ou se mantém sem mudanças significativas?
- 16) A agricultura familiar pode contribuir para o desenvolvimento rural? Por quê?
- 17) Existe alguma relação entre políticas públicas e desenvolvimento rural?
- 18) Quando começou a acessar uma política pública?
- 19) O que motivou o acesso a esse(s) programa(s)?
- 20) As políticas públicas para a agricultura familiar têm apresentado algum impacto sobre o desenvolvimento rural do município?

- 21) A agricultura familiar de Pelotas passou por alguma mudança em razão da ação do PAA e do PNAE?
- 22) As políticas públicas têm cumprido com seus objetivos no município?
- 23) Existem problemas nas propostas e regras dos programas acessados? Caso sim, como esses problemas poderiam ser superados para favorecer o desenvolvimento rural no município?

**APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA POR PAUTAS COM
AGRICULTORES FAMILIARES NÃO ATENDIDOS POR POLÍTICAS PÚBLICAS
AGRÍCOLAS**

- 1) O que entende por desenvolvimento? E desenvolvimento rural?
- 2) Existem critérios para avaliar o desenvolvimento rural? Caso sim, quais?
Caso não, por quê?
- 3) Existem diferentes tipos de desenvolvimento? Caso sim, quais?
- 4) Qual é o principal indicador do desenvolvimento rural de um município?
- 5) Como o desenvolvimento rural pode ser promovido?
- 6) E por quem (instituição, entidade, organização, grupo social) deve ser promovido?
- 7) O desenvolvimento rural pode ser observado no espaço? Caso sim, como?
- 8) O desenvolvimento rural pode contribuir para o desenvolvimento do município como um todo? Por quê?
- 9) No espaço rural existe algum grupo que tenha um papel mais importante para o desenvolvimento?
- 10) Qual(is) o(s) principal(is) obstáculo(s) ao desenvolvimento rural do município?
- 11) A atuação da SMDR favorece o desenvolvimento rural em Pelotas?
- 12) A ação da SMDR sofreu alguma mudança ao longo do tempo ou se manteve sem alterações significativas?
- 13) A propriedade recebe algum tipo de acompanhamento por parte da EMATER/RS, da EMBRAPA, do CAPA ou de outra entidade? Caso sim, de que tipo? Caso não, por quê?
- 14) A atuação das organizações mencionadas favorece o desenvolvimento rural?
- 15) A ação dessas organizações tem se modificado com o passar dos anos ou se mantém sem mudanças significativas?
- 16) A agricultura familiar pode contribuir para o desenvolvimento rural? Por quê?
- 17) Existe alguma relação entre políticas públicas e desenvolvimento rural?
- 18) Já acessou alguma política pública? Qual? Por quanto tempo?
- 19) Qual a razão de não acessar nenhuma política pública atualmente?
- 20) A agricultura familiar de Pelotas passou por alguma mudança em razão da ação do PAA e do PNAE?