AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL NO NORDESTE: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

EMANOEL MARCIO NUNES MÁRCIO NUNES; KARLA DA SILVA QUEIROZ; CARLOS ADALBERTO MIELITZ; KALIANNE FREIRE GODEIRO;

UERN/PGDR-UFRGS

PORTO ALEGRE - RS - BRASIL

00145097@ufrgs.br

APRESENTAÇÃO COM PRESENÇA DE DEBATEDOR

REFORMA AGRÁRIA E OUTRAS POLÍTICAS DE REDUÇÃO DA POBREZA

REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL NO NORDESTE: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Grupo de Pesquisa: 10 – Reforma Agrária e Outras Políticas de Redução da Pobreza

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar evidências teóricas e empíricas acerca da experiência de reforma agrária e do desenvolvimento no espaço rural do estado do Rio Grande do Norte. Além disso, cabe demonstrar como se dão as relações funcionais em um contexto mais amplo no qual assentamentos rurais e comunidades locais se inserem em mercados, tendo em vista as transformações e impactos resultantes da globalização. À luz das contribuições dos clássicos brasileiros dos anos 1950 e de autores recentes nos anos 1980 e 1990 acerca do debate brasileiro da necessidade da reforma agrária, o objetivo aqui é demonstrar, em seu alcance, qual a contribuição da experiência da reforma agrária desenvolvida no estado do Rio Grande do Norte para a discussão em torno do desenvolvimento rural e local, e quais suas formas de reação e reconfiguração frente aos impactos da globalização neste contexto.

Palavras chave: Reforma agrária, desenvolvimento rural, agricultura familiar.

1. INTRODUÇÃO

O debate desenvolvido em torno da necessidade da reforma agrária para o Brasil se deu sob diferentes concepções ao longo da história. De um lado no período das discussões acaloradas dos clássicos brasileiros dos anos 1950, o qual ocorreu sob a inspiração marxista e influência da lógica desenvolvimentista do modelo de substituição de importações, e numa época em que se exigia uma forte presença do Estado. Por outro lado, no período mais recente dos anos 1980 e 1990 em que o debate foi fortemente influenciado pela concepção neoliberal de um mundo já globalizado, a qual passou a ser predominante e a exigir cada vez mais

processos como a abertura comercial, a integração com mercados e a diminuição da ação do Estado. Nesse intervalo de mais de quarenta anos e de inversão de concepções teóricas, o país passou por transformações estruturais em sua economia, e o debate acerca da necessidade da reforma agrária passou a oscilar em função das conseqüências e dos impactos gerados pelo modelo escolhido para o seu desenvolvimento.

No meio rural, o alvo do debate sobre a necessidade da reforma agrária permaneceu sendo o contingente de pequenos agricultores que ficaram de fora do padrão *moderno* de produção e os trabalhadores rurais desempregados, excluídos pela modernização de "complexos" da agricultura, a qual passou a atingir desde o preparo do solo à colheita, de culturas fortemente demandantes de força de trabalho, como o algodão, café, cana, laranja, soja, etc. Para este contingente de excluídos o que sobrou foi a sua existência a partir de um forte vínculo entre a produção e os mercados locais incompletos e de baixa integração. Porém, este vínculo passou a ser ameaçado e a não mais se sustentar, pois, mesmo ficando em espaços fora dos circuitos *modernos* de produção, passaram a ser cada vez mais penetrados pelos processos de valorização e materializados em uma abertura comercial que força a homogeneização e torna desigual o desenvolvimento em espaços heterogêneos. Neste contexto, o desafio desse contingente excedente, agora denominado segmento da agricultura familiar, com uma capacidade cada vez menor de inserção no mercado, é se reinventar e se diferenciar para conseguir se inserir em mercados de produtos e serviços.

Mas, se impactos do processo de globalização, presentes em maior ou menor grau nas diferentes regiões e municípios brasileiros, têm acirrado o processo de exclusão e desagregação da produção familiar, este desafio da reinvenção, ou reconfiguração, tem tido algumas reações. E um dos exemplos de reação, e objetivo de análise por parte deste trabalho, é a experiência de reforma agrária desenvolvida no estado do Rio Grande do Norte a partir da segunda metade dos anos 1990, a qual buscou preencher espaços criados pelo processo de globalização e a construir uma nova concepção de desenvolvimento a partir de uma reconfiguração do meio rural, isso através da formação e consolidação de arranjos e sistemas produtivos locais e de redes que, de outra forma, os agricultores familiares permaneceriam excluídos do mercado.

Neste sentido, a questão central é se esta reação, que teve a capacidade de emergir, possui a viabilidade e o poder de se expandir, tanto no sentido de envolver mais agentes quanto de apontar novos caminhos e direcionar para uma trajetória de desenvolvimento da própria economia local, onde o rural é uma peça essencial.

Afirmativamente, a hipótese que estamos defendendo é a de que o desenvolvimento rural, a exemplo do que vem ocorrendo com o processo de reforma agrária potiguar, pode e deve ser pensado não somente como alternativa de superação das dificuldades econômicas e sociais dos agricultores familiares, mas, sobretudo, como eixo fundamental e estratégico para se pensar um desenvolvimento mais amplo, dinamizado a partir da contribuição de ações localizadas e desenvolvidas pelo segmento da agricultura familiar.

Dessa forma, cabe investigar até que ponto essa experiência tem cumprido o papel histórico de constituir-se numa estratégia de diminuição da desigualdade, de inclusão e de resgate da agricultura familiar, marginalizada pelas políticas de modernização das últimas décadas, e elevá-la à condição de um segmento estratégico para o desenvolvimento em geral. Nos termos da referida questão, cabe avaliar se, na forma como foi implementada e no seu alcance, contribui de fato como referência nas discussões atuais em torno de um projeto de desenvolvimento rural.

2. REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO: O DEBATE BRASILEIRO

O debate iniciado no governo Vargas acerca do caráter que deveria assumir o desenvolvimento econômico brasileiro torna-se o grande catalisador da política nas décadas

de 1950 e 1960. A continuidade do processo de industrialização poderia ocorrer pela expansão do mercado interno ou por meio da abertura do mercado externo, mediante uma política mais agressiva de exportação com aceitação, é claro, de capitais estrangeiros como financiadores da industrialização. Foi a primeira opção, também chamada de nacional-desenvolvimentista e baseada no modelo de substituição de importações, que acabou vigorando a partir da década de 1930 e, especialmente nas décadas de 1950 e 1960. Com isso, passou-se a buscar a definição de qual deveria ser o papel da agricultura no processo de desenvolvimento do país. Assim, a partir dos anos 1950 o campo brasileiro tornava-se o centro das questões relacionadas ao desenvolvimento em que o atraso da agricultura, em especial a sua estrutura fundiária concentrada, seria apontado como obstáculo ao processo de desenvolvimento capitalista no país.

As primeiras manifestações sobre a questão agrária no Brasil iniciaram na década de 1940 sinalizando para a necessidade de uma reorganização da estrutura agrária no país. Esta primeira iniciativa teve como mediação as idéias do Partido Comunista Brasileiro, o PCB, quando da Assembléia Constituinte 1946. Atentava-se, portanto, para a necessidade de uma reforma agrária fundamentada na constatação de que a propriedade da terra estava concentrada nas mãos de poucos, tornando-se um entrave para o desenvolvimento, distribuição de renda e justiça social. O Partido Comunista apresentou um Projeto de Lei com uma proposta que tinha como princípio "distribuir a terra para quem nela quisesse trabalhar".

Entre os estudiosos dessa questão, entretanto, as avaliações nem sempre convergiam. Uma primeira corrente, de inspiração marxista e que tinha a frente PAIM (1963), GUIMARÃES (1963) e RANGEL (1962), defendia que o campo representava uma herança do passado colonial, no qual teria havido um feudalismo brasileiro e que seus restos impediam o desenvolvimento capitalista. Para estes, o latifúndio deveria ser superado para que o país pudesse ampliar a cidadania e o bem-estar dos trabalhadores rurais e o pleno desenvolvimento, inclusive o industrial. Assim, a reforma agrária teria um papel revolucionário, pois, com a distribuição de terras, seria possível superar as velhas relações de produção, herança do feudalismo colonial que travavam o desenvolvimento da agricultura.

Para outra corrente, marxista como a anterior e que tem como expoente PRADO JR. (1981), o campo não era, de modo algum, feudal, mas sim um ambiente atrasado em que predominava a produção tipo *plantation* e relações de trabalho capitalistas deficientes e pouco desenvolvidas. E a reforma agrária deveria ser feita apenas em alguns lugares necessários e teria, portanto, o objetivo de melhorar o padrão de vida da massa trabalhadora rural, principalmente por meio do exercício efetivo e moderno dos direitos trabalhistas. PRADO JR. (1981) foi um dos defensores desta corrente a qual a reforma agrária também cumpriria importante papel para o desenvolvimento econômico do país e a agricultura, com sua estrutura fundiária altamente concentrada e a presença de latifúndios improdutivos, expressão bastante usada na época, sendo considerada, inclusive pela burguesia industrial, como entrave ao desenvolvimento capitalista do país.

Para PAIM (1963), o caráter feudal da economia natural não fazia com que esta fosse capaz de gerar produtos com valor de troca para constituir um mercado. O caráter "isolado" da economia natural fazia com que o latifúndio se configurasse numa unidade autônoma, onde tudo o que se precisava (comida e roupas para os escravos, ferramentas...) era produzido apenas para o consumo no interior da fazenda, e a baixa qualidade dos produtos não despertava interesse para além da fronteira do latifúndio, muito menos para a aquisição por parte da metrópole. O fato de ser para o consumo do interior da unidade rural, a produção não estimulava um processo de relação mercantil, pois os produtos eram dotados apenas de valor uso e não de troca. Isto, segundo PAIM (1963), era um empecilho para o desenvolvimento econômico do país, pois as relações comerciais da elite agrária brasileira aconteciam apenas

no âmbito do mercado externo, onde esta exportava café, açúcar, couro, etc., e importava da Europa todos os seus bens de consumo. A agricultura vista pela economia natural emperrava a industrialização, a qual na década de 1950 se destacava como prioridade para o modelo de desenvolvimento que se pretendia. E, caso a escolha fosse a de reforçar essa economia natural, o país se tornaria ainda mais agrário, feudal e atrasado.

Para RANGEL (1962), o modelo de substituição necessitaria de um determinado ajuste. A prioridade era viabilizar a industrialização, e a agricultura, através da liberação da mão-de-obra rural seria o setor com contingente de trabalhadores capaz de contribuir para esse ajuste. O processo aconteceria, segundo ele, através da liberação do excesso de pessoas do meio rural gerada pela modernização proposta para o latifúndio, onde este se tornaria inviável para a agricultura e passaria a desenvolver uma pecuária extensiva, o que acabaria gerando uma imitação inglesa do *inclosure*, ou seja, a expulsão dos pequenos produtores do campo. Os expulsos do campo iriam aumentar as favelas das cidades e geraria mão-de-obra a ser absorvida inicialmente pela indústria e, conseqüentemente, pelos serviços urbanos surgidos a partir desta e da urbanização. Esse modelo, dentro da lógica da substituição de importações, levaria à industrialização da economia natural e a um excesso de mão-de-obra e de produção. Assim, o centro da Questão Agrária passaria a ser esse excedente de mão-de-obra (superpopulação) que a indústria não absorveria, e de produção (superprodução), que o mercado também não conseguiria absorver. A solução para RANGEL (1962), portanto, seria a recomposição da economia familiar no sentido de garantir a subsistência da população sobrante, via distribuição de lotes de terra em áreas públicas, entorno de estradas etc.

Nessa mesma lógica, GUIMARÃES propõe a eliminação do latifúndio para possibilitar o desenvolvimento capitalista no campo e na cidade. Para ele, a Questão Agrária estaria centrada na rigidez da estrutura fundiária (latifúndio), que entravava o desenvolvimento do capitalismo (industrialização e agricultura em bases modernas), pelo fato de não liberar forças produtivas para a economia. Essa estrutura rígida seria a causa do deslocamento da população rural para a cidade. O latifúndio, segundo ele, representava um entrave ao desenvolvimento capitalista por existir formas feudais internamente e estas tornarem a terra o principal meio de produção e não se constituir mercadoria, onde o seu domínio se caracterizava pela posse de um senhor. Sua proposta era a de acabar com o latifúndio para eliminar esses tipos de relações feudais (relações de produção mais poder extra-econômico) e, com isso, eliminar os entraves para o país proceder ao desenvolvimento capitalista a partir da indústria.

Após o golpe militar de 1964, essas correntes de pensamento que lutavam pela reforma agrária foram fortemente reprimidas. Mesmo assim, o governo militar em 30 de novembro de 1964 promulgou, através de decreto a lei 4.554, passando esta a se chamar Estatuto da Terra. O Estatuto da Terra, segundo TEIXEIRA DA SILVA, et al. (1999), apontava para dois grandes eixos estratégicos para desenvolver o meio rural: a política agrária e a política agrícola. A política agrária, por um lado, definia o que era propriedade da terra no Brasil, e suas modalidades colocavam a desapropriação por interesse social, nos casos considerados necessários, bem como a compra de terras pela União para efeito de reforma agrária. Significava uma forma de resposta às lutas do *campesinato* antes do golpe militar. Por outro lado, a política agrícola permitia que as oligarquias agrário-industrial acelerassem o desenvolvimento do capitalismo no campo, e sua interpretação possibilitou que o problema-chave da questão agrária fosse a modernização do latifúndio.

Para isso, conforme DELGADO (1985), foram implementados alguns instrumentos de política agrícola com a finalidade de estimular à modernização da agricultura brasileira. Dessa forma, se definiu o crédito rural com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, SNCR, em 1965, a pesquisa agropecuária com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, EMBRAPA, os serviços de assistência técnica e extensão com a Empresa

Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, EMBRATER, o Seguro Agrícola e o Programa de Preços Mínimos. Isso gerou, principalmente na década de 1970, intensas relações entre o capital e o trabalho, a mecanização agrícola e a redução gradativa da mão-de-obra nas fases do processo produtivo como o preparo do solo, capina e, posteriormente, na colheita. Com isso, grande parte da população foi expulsa pela *modernização*, o que passou a gerar um grande problema social que tomou grandes proporções na década de 1980.

Para GRAZIANO DA SILVA (1988), esses problemas sociais resultantes da prioridade dada à implantação da política agrícola com a *modernização* fizeram ressurgir o movimento pela reforma agrária nos anos 1980. A *modernização* se realizou alterando a base técnica e sem a alterar a estrutura fundiária do país, em função da não prioridade à política agrária. Mas na década de 1980 a agricultura brasileira tinha se modernizado através do complexo agroindustrial, o qual proporcionava alta produção e produtividade e, com isso, não havia mais justificativa para se fazer reforma agrária por questões econômicas e de produção. Então, o debate recente em torno da reforma agrária tomou um rumo diferente do defendido pelos clássicos dos anos 50, e os estudiosos da questão agora enfatizam outros pontos e não mais as preocupações antigas como, por exemplo, a existência ou não de restos feudais.

Para VEIGA (1991), a reforma agrária deveria funcionar como um instrumento economicamente viável, onde os agricultores familiares passariam a aquecer a economia a partir da formação de uma classe média rural com poder de consumo suficiente para dinamizar o mercado interno e produzir produtos mais baratos para o ambiente urbano. Para este autor, se deve admitir o papel crucial da reforma agrária, pois são poucas as políticas públicas que têm um impacto tão grande na redistribuição de oportunidades e de riquezas. Para este autor, a presença do Estado é fundamental, pois a maior ou menor presença da agricultura familiar no século XX está diretamente relacionada com a intervenção do Estado moderno nos mercados agrícolas, como o caso da Europa e de outras regiões desenvolvidas.

Segundo VEIGA (1991), com base na experiência dos países de capitalismo avançado, deve-se pensar que a passagem da economia brasileira para uma fase socialmente articulada de desenvolvimento deverá prescindir de um conjunto de políticas públicas que venha a fortalecer também a agricultura familiar. E este deve ser o objetivo estratégico que dá sentido a reforma agrária. O autor considera, portanto, que é preciso uma reforma que desafogue os minifundistas e os tornem viáveis, que transforme arrendatários em proprietários, que ofereça terra aos filhos de pequenos proprietários, e que isto só será possível se a política agrícola deixar de favorecer, de forma quase que exclusiva, o segmento patronal.

Para GRAZIANO DA SILVA (1988), a reforma agrária deveria atender à finalidade de inclusão social e não o caráter econômico como defendido por VEIGA (1991). Ele coloca que o problema da reforma agrária é atribuição das políticas públicas e esta reforma do campo não é mais uma necessidade para o desenvolvimento do capitalismo. A reforma agrária, segundo ele, é mais urgente para os agricultores familiares apenas pela luta dos trabalhadores de forma massiva. Portanto, é preciso estabelecer alianças com o operário urbano. A questão fundamental para GRAZIANO DA SILVA (1988) não é exatamente a luta pela terra, e sim contra a *lumpenização* das famílias, através do estancamento do êxodo no sentido rural-urbano.

Esse debate ultrapassou a década de 1980 e passou a influenciar também a década de 1990, onde algumas conquistas foram conseguidas no país no âmbito da reforma agrária e da já existente e marginalizada agricultura familiar. Logo no início desta década propôs-se uma reestruturação do Estado, a qual se estabeleceu a necessidade de sua descentralização a partir da criação de agencias autônomas no setor das atividades exclusivas do Estado. Dessa forma, já na primeira metade da década, a repressão às entidades demandantes de terra que eclodiram suas mobilizações por toda parte do país impulsionou, em 1996, a criação do Gabinete do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, transformado um ano depois em Ministério

do Desenvolvimento Agrário, o MDA. Este ministério passou a introduzir o princípio da descentralização da reforma agrária e sua adequação à lógica de mercado. Nesse contexto, dá-se destaque à criação e implementação de programas e políticas, tendo em vista fazer avançar o processo de reforma agrária. É do que trataremos a seguir.

3. OS PROGRAMAS E POLÍTICAS DE "INCENTIVO" AO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO BRASILEIRO

Com o fim do regime militar em 1985 inicia-se um novo regime civil, a Nova República, que apresenta a reforma agrária como uma das prioridades do governo. Cria-se, então, um ministério direcionado para o atendimento das demandas dos movimentos sociais e, a partir disso, é elaborado o I Plano Nacional de Reforma Agrária, o PNRA. Este se encontrando regulamentado no Art. 33 do Estatuto da Terra (ESTATUTO DA TERRA, Art. 33).

O PNRA tinha como meta a criação de assentamentos de trabalhadores rurais por intermédio da desapropriação, esta considerada instrumento primordial para obtenção de terras e complementada com outros mecanismos, como a colonização e regulamentação fundiária. Conforme apontam MEDEIROS et. al. (1999), os resultados adquiridos com o Plano não foram os esperados, já que no poder havia uma forte e ampla articulação dos grandes proprietários de terra representada pela União Democrática Ruralista, a UDR. No ano de 1987 o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, INCRA, órgão responsável pela realização da Reforma Agrária, foi extinto e criado o Instituto Jurídico de Terras Rurais, o INTER, através do Decreto-Lei nº 2363, para o qual foram repassadas todas as competências do INCRA. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ficou assegurado no seu Art. 184 que compete à União desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não estivesse cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, sendo impossibilitada a desapropriação das pequenas e médias, e grandes propriedades produtivas. (MEDEIROS et al., 1999).

Conforme MEDEIROS et al., 1999, através do Decreto legislativo nº 2 de março de 1989 foi rejeitado o Decreto-Lei que criou o INTER e reativado o INCRA, onde este voltou a ser responsável pela execução da política de reforma agrária. Entre 1990 e 1992, mesmo após a promulgação da Constituição Federal, não foi registrada nenhuma desapropriação de terras no Brasil, em contrapartida houve um estímulo à constituição de bolsas de arrendamento e a regulamentação da compra de terras. Essa política forçou os estados a desapropriar as suas terras públicas e a adquirir imóveis para amenizar os conflitos de terra. No período de 1992 a 1995 foi promulgada a Lei nº 8.629/93, esta denominada Lei Agrária, a qual definiu a destinar as terras que não cumprissem sua função social. Esta Lei decretou a utilização de terras públicas, federais, estaduais e municipais e extinguiu a categoria latifúndio substituindo-o pelo módulo rural[1].

A adaptação a ajustes e políticas macroeconômicas no Brasil, conforme TEIXEIRA DA SILVA. et al. (1999), desencadeou várias crises políticas e econômicas na década de 1990, as quais levaram agências internacionais multilaterais, neste caso o Banco Mundial, a financiar uma política de caráter desenvolvimentista e a lançar uma outra proposta baseada no desenvolvimento local. Esta proposta buscou se inspirar na constituição de um modelo localizado de desenvolvimento endógeno operacionalizado sobre bases de pequenas unidades territoriais (agricultura familiar) e ter a capacidade de promover o dinamismo econômico e a situação de bem-estar.

[1] Na evolução do debate político sobre a necessidade da reforma agrária para o Brasil foi dado nomencalaturas diferentes para as relações no meio rural, como é o caso da relação latifúndio x minifúndio nos anos 1950, empresa agrícola x pequena produção nos anos 1970, modernizados x excluídos ou integrados nos anos 1980, e agronegócio x agricultura familiar a partir dos anos 1990.

Apesar do enfoque dado ao âmbito local, segundo TEIXEIRA DA SILVA. et al. (1999), este não seria um processo independente, isto é, o desenvolvimento na instância micro estaria imbricado na noção do macro. Em outras palavras, mesmo dando-se ênfase ao desenvolvimento no interior dessas pequenas unidades territoriais, este não fugiria da lógica global da economia. Neste caso, o processo de globalização provocaria uma organização e reestruturação do espaço rural, no sentido de promover a uniformização e padronização dos mercados de produtos e serviços e, por sua vez, possibilitar e concretizar a integração desses mercados. Assim, apesar desse modelo possuir uma dimensão global, não deixaria de valorizar as peculiaridades e vocações do desenvolvimento local enquanto estratégia de estruturação e implementação dos projetos econômicos.

Neste sentido, a descentralização buscou viabilizar a formação de um aparato institucional com capacidade decisória e autonomia de gestão a municípios e comunidades possibilitando que estes pudessem se organizar e definir estratégias de ação e gestão de seus programas e projetos. Esse aparato institucional foi formado para a reforma agrária a partir do tripé: a) ação dos conselhos municipais; b) a visão de desenvolvimento do poder local; e c) os serviços de assistência técnica. Remetendo-se a descentralização dos programas de reestruturação fundiária baseada no ideário de desenvolvimento local com a valorização da agricultura familiar, se fez necessário uma efetiva descentralização institucional onde pudesse proporcionar um maior envolvimento e integração entre as várias instâncias de poder e autoridade – federal, estadual e municipal – e a sociedade civil organizada.

A descentralização da Reforma Agrária, de acordo com TEIXEIRA DA SILVA. et al. (1999), está justificada no documento *Diretrizes do processo de descentralização da reforma agrária* e esteve apoiada no enfoque dado à lógica do desenvolvimento local que, juntamente com a valorização da agricultura familiar e da reforma agrária consolidariam a Política de Desenvolvimento Rural. Esta política foi inspirada nos principais pressupostos do modelo europeu do *Novo mundo Rural* e defendida por instituições multilaterais, como o Banco Mundial, BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID.

Em 1996 dá-se destaque para a criação do Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar, o PRONAF, em 1996, sem dúvida uma das mais importantes conquistas. Este, no entanto, consiste em um instrumento da política de crédito para a agricultura familiar, o qual substituiu, depois de um determinado tempo, no ambiente da reforma agrária, o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária, o PROCERA. Conforme constata SILVA (1999), com a criação do PRONAF, este considerado a política de maior destaque conquistada na época, o segmento da agricultura familiar passou a ser dividido em três modalidades. E estas modalidades, as quais têm recebido várias críticas no meio acadêmico, principalmente, levam em conta fatores essencialmente econômicos: a)agricultura familiar consolidada (estrato A), formada por estabelecimentos integrados ao mercado, com acesso às inovações tecnológicas e políticas públicas e funcionam como empresas rurais, algumas integradas ao *agribusiness*; b) agricultura familiar de transição (estrato B), constituída por estabelecimentos com acesso parcial tanto à inovação tecnológica quanto ao mercado e sem acesso à maioria das políticas e programas públicos e, embora não estando estruturados como empresas, possuem viabilidade econômica; e c)agricultura familiar periférica (estrato C), formada por trabalhadores sem terra (arrendatários, meeiros, parceiros, etc.) e por estabelecimentos sem infra-estrutura, inviáveis economicamente e dependentes de políticas de reforma agrária, de crédito, de pesquisas, e de assistência técnica (FAO/ INCRA 1996).

Os assentados, segundo SILVA (1999), passaram a pertencer ao estrato "A", ocupado antes da reformulação[2] pelos agricultores consolidados. Esta categoria de agricultores

[2] Com a reformulação a classificação dos estratos para o PRONAF ficou a seguinte: estrato (A) assentamentos de reforma agrária; (B) trabalho familiar é a base da exploração do estabelecimento e renda anual bruta de até R$

consolidados passou a ser colocado como a parcela que não mais necessita de apoio, pois já são possuidores de terra, dominam tecnologia e tem acesso a outras linhas de crédito. Os agricultores do estrato "B" seriam o "público alvo" prioritário de políticas públicas, com vistas a inseri-los no mercado. Já para os agricultores familiares do estrato "C" a conclusão foi de que estes necessitavam de políticas agrárias, pois, além da grande maioria não possuir o acesso ao crédito e à tecnologia, ainda não tem o acesso a terra.

Quanto aos programas de compra e venda de terras foi criado mediante parceria entre o Banco Mundial e o Governo Federal o Programa Cédula da Terra[3], em 1997. Neste programa, o acesso a terra se dava por intermédio de uma associação de trabalhadores, que se responsabilizava pela procura de um agente financiador com uma proposta de assentamento. Se aceita (a proposta de assentamento), eram disponibilizados recursos para a aquisição de terras, infra-estrutura econômica e social em áreas produtivas, os quais seriam reembolsáveis em dez anos. No entanto, antes mesmo de concluir a avaliação do programa, começou a ser negociada sua extensão para as outras áreas do País, adotando agora o nome de Banco da Terra. A regulamentação desse Banco da Terra se deu através da Lei Complementar nº 93, de 2000. (TEIXEIRA DA SILVA. et al. 1999, p.47).

A partir disso, nos anos 1990 foram várias às pressões das organizações demandantes de terra para que fosse feita pelo Banco Mundial, então órgão financiador, uma inspeção no Programa Cédula da Terra e seu derivado Banco da Terra, pois os resultados obtidos não estavam acontecendo de acordo com as expectativas dos agricultores familiares[4]. No entanto, em função das críticas direcionadas à forma de execução deste Programa, o BIRD apresentou uma outra proposta e outro nome, o Programa Crédito Fundiário e Combate a Pobreza Rural, isto representando apenas uma mudança de nomenclatura.

A partir do ano de 2003 é reafirmada a necessidade de avanço e reestruturação do processo de reforma agrária e é elaborado o II Plano Nacional de Reforma Agrária. Este Plano, segundo TEIXEIRA DA SILVA. et al. (1999), apresenta como características norteadoras a viabilidade econômica, a segurança alimentar e nutricional, sustentabilidade ambiental e garantia de acesso a direitos, e a formação de igualdade de gênero, geração, raça e etnia; dentro de uma perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável.

Há de se destacar que neste renovado panorama de ação, se faz necessário um retorno à valorização do INCRA, sendo este submetido a um processo de fortalecimento e recuperação de suas bases institucionais e organizativas para que pudesse desenvolver sua função de executar o processo de Reforma Agrária de forma ágil e eficiente. Tomando como parâmetro o Estatuto da Terra em seu Art. 33, o II PNRA vem sendo estendido, desde seu lançamento, em novembro de 2003, em Planos Regionais de Reforma Agrária, os PRRAs, proporcionando assim uma tentativa de adequação das ações à biodiversidade territorial e organização fundiária de cada estado e região.

Este Plano apresenta como diretrizes básicas, o sistema de produção baseado na agroecologia enquanto política de intervenção e padrão tecnológico de produção agropecuária para as áreas reformadas; e a articulação dos organismos que compõem o arranjo institucional para melhor conduzir a política de reforma agrária.

1.500,00; (C) trabalho familiar predominante, com recurso eventual ao trabalho assalariado e renda anual bruta entre R$ 1.500,00 e R$ 10.000,00; e (D) trabalho familiar predominante, com até 2 empregados permanentes e recurso eventual de trabalho de terceiros. Renda bruta anual familiar entre R$ 10.000,00 e R$ 30.000,00.

[3] O Programa Cédula de Terra teve seu plano-piloto no Estado do Ceará.

[4] A forma como o Estado brasileiro conduzia a operacionalização da Cédula da Terra e do Banco da Terra começou a se mostrar simpática aos principais inimigos da reforma agrária, ou seja, a categoria dos grandes proprietários de terra. A condução como estava sendo feita pelo Estado tendia a gerar uma pressão de demanda por terra e criaria um ambiente propício para a valorização e elevação dos preços deste bem, os quais tinham sido fortemente forçados para baixo desde a criação do Plano Real em 1994.

Ao analisar a experiência recente do processo de reforma agrária do estado do Rio Grande do Norte, por um lado buscar-se-á perceber se a realidade deste estado brasileiro se mostra compatível quando comparada com a evolução do debate desde os anos 1950 e do contexto do país, principalmente no sentido dado à promoção da reforma agrária e da agricultura familiar a partir dos anos 1990. É o que passaremos a ver a seguir.

4. A EXPERIÊNCIA DE REFORMA AGRÁRIA E O DESENVOLVIMENTO RURAL NO RIO GRANDE DO NORTE: ANÃLISE DOS IMPACTOS E RESULTADOS

O processo de reforma agrária do estado do Rio Grande do Norte vem das décadas de 1970 e 1980, mas a sua evolução se deu mais intensamente a partir dos anos 1990, como o resultado de um esforço empreendido conjuntamente pelos movimentos sociais e pela Superintendência do INCRA-RN. E esta ação aconteceu no sentido de inserir os agricultores de áreas reformadas no mercado de produtos e serviços. A ação dos grupos e atores sociais no processo de implantação e execução da reforma agrária potiguar exigiu a formação e operacionalização de um arranjo institucional, sendo este o responsável pelo avanço de um dos mais bem sucedidos programas do país, com o direcionamento para o mercado. As políticas empreendidas no seu espaço rural tiveram seu processo de formulação, implantação e execução seguindo a perspectiva nacional, e as ações desenvolvidas seguiram a lógica de desenvolvimento local sugerida pelos organismos internacionais e multilaterais.

4.1 A formulação, implantação e execução das políticas de reforma agrária no RN

No plano local, a articulação das organizações que formou o arranjo institucional para conduzir a política de reforma agrária no estado procurou adaptar a estrutura disponibilizada pelo INCRA às determinações do processo de *descentralização da reforma agrária*, de 1997. A implantação dessa política de reforma agrária esteve apoiada, como citado anteriormente, no enfoque dado à lógica do desenvolvimento local que, juntamente com a valorização da agricultura familiar e da reforma agrária consolidariam a Política de Desenvolvimento Rural, esta inspirada, conforme aponta TEIXEIRA (1999), no *Novo Mundo Rural* europeu. Posteriormente esta lógica é reforçada seguindo às orientações contidas no PRRA-RN, em formulação desde 2003, o qual buscou implementar as linhas de ação conforme suas diretrizes principais: a de desenvolvimento rural e a de política de segurança alimentar.

Com relação ao modelo de desenvolvimento rural da Europa, o qual é compatível com VEIGA (1991) e que inspirou de certa forma a reforma agrária potiguar e brasileira, chama a atenção estudos como os de Terry MARSDEN (2003), os quais pretendem explorar novos parâmetros conceituais e teóricos que ajudam a construir o que ele chama de "sustentabilidade rural" e coloca como necessidade, um entendimento mais refinado da regulação social e *governança* do espaço rural, numa forma que não é somente um exame crítico das condições existentes, mas também mostrar as maneiras em que as coisas podem começar a mudar.

Em MARSDEN (2003) este autor aponta o avanço das mudanças e passa a dar ênfase a três modelos, ou *dinâmicas*, os quais passam a caracterizar o espaço rural europeu, e esta passa a ser sua estrutura analítica para entender o sistema agroalimentar e o desenvolvimento rural: 1) a dinâmica agroindustrial; 2) a pós-produtivista; e 3) a do desenvolvimento rural sustentável. Para o autor, estas dinâmicas estão evoluindo entre si e competindo ao mesmo tempo, e se configurando em *modelos* não somente na perspectiva da ciência social, mas como uma estrutura que pode justificar tipos particulares de políticas econômicas.

Na dinâmica do *desenvolvimento rural sustentável* (considerada a mais emergente), o fato mais surpreendente, conforme MARSDEN (2003), é que tem sido nas regiões menos exploradas por ambas as dinâmicas que tem dado impulso para a alternativa de um modelo de desenvolvimento rural sustentável. Isso é feito por diferentes grupos de princípios organizativos que colocam a natureza, o trabalho e a região como valores e qualidades em

diferentes conjuntos de equações. As combinações da produção estão aqui relacionadas com um novo tipo de associação e, quanto à inovação, os seus tipos estão muito mais ligados à organização, numa lógica de *desenvolvimento endógeno,* do que ao progresso técnico em si.

O desenvolvimento rural no contexto da reforma agrária potiguar demonstrou uma preocupação urgente com a recuperação dos assentamentos, apontando para a necessidade de construção de uma infra-estrutura adequada para região do semi-árido. Para isso, foram elaborados estudos das principais cadeias produtivas existentes e potenciais dos assentamentos, com vistas à implantação de projetos econômicos focados principalmente na geração de renda. Baseando-se em algumas perspectivas, das quais a maior parte se identificava com a abordagem de MARSDEN (2003) citada acima, o modelo de reforma agrária potiguar buscou estimular a diversificação de atividades rurais, procurando apostar na criação de ocupações não-agrícolas, no sentido defendido por GRAZIANO DA SILVA (1988). Isso com vistas a sair do caráter meramente setorial da agricultura e como alternativa para elevar os níveis de renda no meio rural.

Além disso, a partir de um caráter multidisciplinar e da ação local dos agentes e instituições envolvidos, procurou-se dar ênfase não somente ao caráter econômico como a renda, mas também a elementos não econômicos antes desconhecidos e/ou marginalizados no meio rural brasileiro, como a heterogeneidade local constituída pela questão de gênero, cultura, etnia, tradição, e os cuidados com o meio ambiente. Com isso, o modelo procurou promover a inserção de mulheres e jovens em atividades econômicas antes negadas a estes, e atentar para o uso eficiente e sustentável dos recursos naturais, estimulando e apoiando o desenvolvimento de sistemas agrários e socializando o conhecimento de práticas de manejo adequado para a conservação dos recursos existentes com enfoque na agroecologia. Dessa forma, é difundida uma noção de espaço e território e discutido, de maneira ainda incipiente, o conceito de desenvolvimento territorial sustentável em cursos de capacitação aplicados nos projetos de assentamentos.

No que diz respeito à política de segurança alimentar, a maioria das organizações e técnicos envolvidos buscava, partindo de uma premissa de ação local e de sustentabilidade, como a apontada acima por MARSDEN (2003), incentivar para a produção e beneficiamento de alimentos básicos, como a implantação de pomares, hortas comunitárias e criação de pequenos animais nos assentamentos. Isso como forma de provocar uma maior diversificação e divisão do trabalho, envolvendo as mulheres e jovens, e agregar valor, além de estimular a produção e o consumo de produtos de maior qualidade. A idéia era tentar promover no ambiente rural pobre, como áreas de assentamento na região do semi-árido, o mínimo de educação alimentar a famílias com histórico de deficiência nutricional.

Para colocar em prática essa concepção de desenvolvimento rural, local e sustentável foi necessária à ação de entidades que atuaram, de certa forma, regulando e estimulando o relacionamento entre os técnicos e os assentados. A superintendência do INCRA-RN, juntamente com os Movimentos Sociais, estes capitaneados principalmente pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte, FETARN, Movimento dos Sem Terra, MST e pela Igreja, estimularam a formação e atuação de um número significativo de organizações, em sua maioria não-governamentais. Estas últimas já vinham preenchendo um espaço deixado pela ausência do Estado, o qual vinha desde o início dos anos 1990 passando por um processo intenso de desmonte da estrutura de suas empresas públicas, principalmente as de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Esse aparato de organizações teve seus técnicos submetidos a um processo intensivo de treinamento. A finalidade era a de capacitar o quadro de pessoal para que este se adequasse às exigências do Plano Regional de Reforma Agrária, reordenasse as ações de articulação institucional e de gestão do plano e avaliasse periodicamente o PRRA-RN juntamente com as

partes envolvidas. Para isso, seria necessário partir desses princípios que com os quais se iniciaria a construção de organizações sociais e coletivas de agricultores familiares, como as associações dos projetos de assentamentos e dos conselhos municipais.

Apesar do enfoque dado ao âmbito local, o qual teoricamente é colocado como um processo independente e autônomo, de âmbito micro e sugerido pelo Banco Mundial, este se encontra inteiramente imbricado na noção do macro[5]. Conforme aponta BUARQUE (1998), mesmo dando-se ênfase ao desenvolvimento endógeno, ou seja, aquele que se processa no interior das pequenas unidades territoriais e se comporta de "baixo para cima", este não foge da lógica global da economia. Tais reflexões remetem à discussão para o foco do local a partir do global, isto é, implica na apreensão de que a:

> *"A globalização é uma fase da internacionalização do capital com conotações muito particulares que resultam de dois fatores básicos: a natureza e revolução científica e tecnológica (...) e a liberalização e integração dos mercados de bens e serviços(...). (...) representa a implantação e a difusão de um novo paradigma de desenvolvimento que altera os padrões de concorrência e competitividade e revoluciona as condições de acumulação de capital e as bases das vantagens competitivas das nações e regiões" (Buarque,1998:12)*

SILVA (1999) complementa dizendo que o processo de globalização, denominado de "nova ordem", provoca uma situação de desvantagem tanto para as regiões pobres como para países em desenvolvimento, gerando assim uma relação mais intensa de dependência. Outro efeito da internacionalização do capital é referente a sua organização no espaço, entendida como uma via de mão dupla, já que ao mesmo tempo em que representa uma uniformização e padronização dos mercados e produtos, que por sua vez possibilita e concretiza a integração dos mercados, representa também uma ampla diversidade econômica, que resulta da incorporação e articulação dos mercados em nível micro e macro, ou seja, da diversificação da economia global com os mercados locais.

Assim, fica claro que, apesar desse processo possuir uma dimensão global, não deixa de valorizar as peculiaridades e vocações do desenvolvimento local, enquanto estratégia estruturante de implementação de projetos econômicos. Ainda no âmbito do desenvolvimento local, é interessante chamar atenção para o advento do processo de descentralização, classificado por BUARQUE (1998) como:

> *"(...) transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidades de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala" (BUARQUE, 1998:16).*

Dessa forma, já que a descentralização viabiliza capacidade decisória e autonomia de gestão a municípios e comunidades, possibilita que estes possam se organizar e definir estratégias de ação e gestão de seus programas e projetos. Remetendo-se a descentralização dos programas de reestruturação fundiária baseada no ideário de desenvolvimento local com valorização da pequena produção familiar, como o caso aqui do Rio Grande do Norte, se faz necessário uma efetiva descentralização institucional; onde haja um maior envolvimento e

[5] Essa relação do local para o global, ou do micro para o macro, sugerida pelas instituições multilaterais reforça a constatação de autores como MARSDEN (2003), onde este coloca que isto faz parte de conceitos de "ação à distância e espaço de ação". Dessa forma são elaboradas estratégias com a finalidade de combinar processos produtivos locais e não locais e conduzir para interesses de consumidores distantes (Europa, por exemplo). Com isso, a partir das preferências desses consumidores é determinado que as grandes cadeias de comercialização de alimentos globalizadas interfiram na forma, quantidade e qualidade dos bens produzidos e, com isso, nos processos de produção localizados de regiões de outros países (frutas no Nordeste do Brasil, por exemplo).

integração entre as várias instâncias de poder e autoridade – federal, estadual e municipal –, e a sociedade civil organizada.

Ainda na perspectiva de desenvolvimento local, para viabilizar os assentamentos de reforma agrária do Rio Grande do Norte, o crédito passou a ser um instrumento de política agrícola fundamental. O financiamento dos investimentos das áreas reformadas tinha no Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária, PROCERA, a sua fonte específica de recursos financeiros. Este foi substituído em 1997 pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, PRONAF, o qual foi criado com o objetivo de oferecer condições para que agricultores familiares sejam de áreas reformadas ou não, pudessem ampliar e melhorar sua produção, e para que esta pudesse ser viabilizada para o mercado.

Para que o assentado de reforma agrária pudesse acessar os recursos do PRONAF, as agências de financiamento, dentre elas o Banco do Nordeste, passaram a utilizar mecanismos de estímulo para aumentar a elegibilidade das propostas. Um deles é o mecanismo da organização social e produtiva, onde a participação em conselhos, em cooperativas e em associações, além da viabilidade no mercado, representa requisitos para uma maior facilidade na liberação dos recursos. Neste caso, se o assentamento não estiver inserido na lógica capitalista do mercado, este se torna desinteressante do ponto de vista das agências tornando mais difícil a liberação do financiamento.

Na realidade, o olhar da política de reforma agrária tem como pano de fundo o processo de inclusão e segue uma relação característica do ambiente competitivo capitalista que ao mesmo tempo inclui e exclui. Já que os ditames impostos são de dar apoio financeiro aos assentamentos que possibilitam uma inserção de seus produtos no mercado, estes são considerados incluídos; no entanto, os agricultores que orientam sua produção para subsistência, ou que possuem com pouca ou nenhuma capacidade organizativa, são excluídos.

Nesse sentido, com a finalidade de incluir cada vez mais os agricultores familiares de áreas reformadas em mercados de produtos e serviços, as ações dos agentes executores da reforma agrária no estado foram no sentido de criar estratégias. E os serviços de assistência técnica, como veremos a seguir, se configuraram fundamentais nesse processo.

4.2 A política de assistência técnica e extensão rural na reforma agrária potiguar

Os serviços de assistência técnica, de acordo com a concepção do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, INCRA foram direcionados aos assentados do Rio Grande do Norte, para a implantação e desenvolvimento de cultivos, armazenamento e comercialização (mercado), criação de animais, introdução de novas tecnologias e estímulo à organização dos assentamentos em cooperativas e associações.

No Rio Grande do Norte, a assistência técnica se apresentou como um importante instrumento estratégico de integração para a consolidação e sobrevivência dos assentamentos. E esta integração deu-se inicialmente em 1996 por uma ação conjunta do INCRA e do movimento sindical, que decidiram realizar um projeto experimental de assistência técnica e capacitação junto aos assentamentos de reforma agrária. Este projeto, chamado de *Apoio à Capacitação para Gestão de Projetos Associativos* e desenvolvido em assentamentos das micro-regiões de Baixa Verde, Mossoró e Chapada do Apodi, constitui-se numa experiência-piloto de assistência técnica no Nordeste. Na prática, o INCRA transferiu ao Movimento dos Sem Terra, MST, e à Federação dos Trabalhadores do Estado do Rio Grande do Norte, FETARN, a responsabilidade da contratação de organizações e técnicos para a realização dos serviços junto aos assentados. Diante dos resultados, os quais se apresentaram positivos, no ano de 1997 essa experiência foi ampliada para todo o Brasil, através de uma iniciativa governamental, o Projeto LUMIAR.

Visando suprir as necessidades dos assentados, tendo em vista proporcionar o desenvolvimento e a consolidação dos assentamentos, o LUMIAR objetivava ainda a inserção

e a integração destes em mercados de produtos e serviços e, posteriormente, torná-los auto-suficiente. Para isso, seria necessário um suporte técnico mais diversificado de profissionais. Esse enfoque é mais compatível com a defesa de GRAZIANO DA SILVA (1988), de renda e inclusão, do que VEIGA (1991), de formar uma classe média mais homogênea no meio rural.

A principal estratégia desenvolvida inicialmente no sentido da inclusão foi a de produzir frutas a partir da "integração" com empresas capitalistas globalizadas. Nesse contexto, o Rio Grande do Norte se configurava no estado do Nordeste de melhor desempenho no avanço da reforma agrária, principalmente na região de Mossoró, e as empresas passaram a ver nisso uma possibilidade de descentralizar, ou terceirizar suas atividades na fase de produção. Num acordo com a superintendência do INCRA-RN, em 1996, foi iniciada a inserção de alguns assentamentos na produção de frutas, principalmente o melão. Visando inicialmente o mercado interno e regional, alguns projetos de assentamento foram aos poucos se integrando até atingir o padrão de produção para o mercado exportador, onde as grandes empresas atuavam como âncoras.

No início do processo de "integração" foi destaque a expectativa tanto por parte dos agentes executores como dos assentados, na esperança de obterem retornos e uma melhor qualidade de vida a partir dos bons resultados que traria esse relacionamento. As vantagens foram repassadas de forma eficiente pelos representantes das empresas âncoras, com a intermediação do INCRA, e os contratos foram, enfim, concretizados. Com o passar do tempo, os próprios assentados foram percebendo que as vantagens colocadas anteriormente não estavam se realizando como o esperado, e as informações relacionadas com o desempenho das atividades não eram explicitadas de forma constante e transparente. Isso fez com que surgissem alguns focos de reação, principalmente partindo de lideranças, os quais foram logo contornados através da obrigatoriedade do cumprimento dos contratos e de negociações entre as partes. O depoimento de um assentado é ilustrativo nesse sentido:

> *No começo a conversa e a promessa eram muito bonitas. Chegaram aqui uns doutores de umas empresas junto com técnicos do INCRA conhecidos nossos e falavam muito bonito. Em pouco tempo convenceram agente de que o negócio era bom. Sem pestanejar entrei no negócio junto com outros meus companheiros na produção de melão pra MAISA. Mas com o tempo passei a perceber que o negócio era bom pra gente porque não tinha outro mesmo, mas o certo é que era bem melhor pra a empresa do que pra gente.* (L. A. S, agricultor familiar assentado do Projeto de Assentamento Catingueira, Baraúna-RN).

Isso demonstra que os assentados e a reforma agrária potiguar encontravam-se vulneráveis na ausência de um projeto de desenvolvimento rural. E esse ponto chama a atenção para o debate da década de 1950 em que PAIM (1963), GUIMARÃES (1963), RANGEL (1962) e PRADO JR. (1981) mostravam que havia uma clareza do papel da reforma agrária para um projeto de desenvolvimento que se pretendia.

A "integração" com as empresas âncoras, mesmo se mostrando desvantajosa, passou a se configurar na única alternativa de inserção para a maioria dos agricultores familiares. Um dos pontos de maior insatisfação, segundo técnico de uma ONG que atuou junto aos assentados do assentamento Poço de Baraúna II, em Baraúna, era a elevada dependência com as empresas, onde estas se constituíam num *monopsônio* e detinham um poder quase que absoluto diante dos agricultores familiares. Essa dependência incluía o fornecimento de insumos e o acompanhamento técnico e os agricultores familiares recebiam obrigatoriamente das empresas pacotes tecnológicos contendo itens de elevado valor, como é o caso da semente de melão para o plantio, a qual o quilo desse insumo chegava em torno de R$ 3.500,00.

Do lado do INCRA, principalmente, essa estratégia passou a ser colocada no período de 1997 a 2003 como uma intervenção de sucesso. Dessa forma, a ação da assistência técnica,

através da operacionalização do Projeto LUMIAR, passou a se apresentar como fundamental para a consolidação dessa estratégia e sobrevivência dos assentamentos. Nesse sentido, o depoimento do superintendente adjunto do INCRA-RN é ilustrativo:

> *(...) não basta só ter terra, tem que haver todo um processo de acompanhamento de mercado e até de técnicas a serem desenvolvidas dentro das áreas de assentamento. A assistência técnica faz um diálogo entre as empresas e os trabalhadores para misturar a tradição com as novas técnicas de produção dentro do assentamento, e somente assim vai se poder fazer um trabalho de desenvolvimento* (C.G.S., Superintendente Adjunto do INCRA-RN, Natal).

As principais empresas eram a Mossoró Agro-Industrial S.A., MAISA, na área de influência de Mossoró e a Fruticultura do Nordeste Ltda., FRUNORTE, na área de influência de Açu. Estimulada pela política de financiamentos especiais para as áreas reformadas, inicialmente com o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária, PROCERA e depois com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, PRONAF, difundiu-se a produção irrigada em pequenas áreas, geralmente exploradas de forma coletiva, com base na reforma agrária e na agricultura familiar. A área de produção inicial nos projetos de assentamento para o ano de 1997 é a mostrada na TABELA 1.

TABELA 1: Demonstrativo das Áreas Irrigadas/Irrigáveis nos Projetos de Assentamento

PROJETO DE ASSENTAMENTO	MUNICÍPIO	ÁREA IRRIGADA (ha)	CULTURAS EXPLORADAS
Hipólito	Mossoró	30	Melão, acerola
Palheiros	Açu	10	Melão, acerola e capim
Palheiros III	Upanema	10	Melão, acerola e capim
Favela	Mossoró	28	Melão, acerola, graviola, manga e caju
Mulunguzinho	Mossoró	28	Melão e graviola
Lorena	Mossoró	48	Melão, acerola, manga, caju, goiaba e melancia
Lagoa do Xavier/ São Vicente	Mossoró	26	Melão, acerola, graviola e goiaba
Catingueira	Baraúna	30	Acerola, melancia e tomate
Rancho do Pereiro	Baraúna	25	Acerola, melancia e tomate
Pico Estreito/ Tiradentes	Baraúna	33	Acerola, melancia e tomate
Poço de Baraúna	Baraúna	10	Melão, manga, melancia e mamão
Olho D'Água da Escada	Baraúna	4	Melão e melancia
TOTAL	**-**	**282**	**-**

Fonte: INCRA-RN – Seção de Assentamentos, 2001.

A estratégia de "integração", sob o comando das empresas MAISA e FRUNORTE não se dava exclusivamente com a produção das áreas de assentamento. Essa iniciativa se generalizou abrangendo alguns pequenos e médios produtores privados da região. Nesta estratégia, os tipos de conhecimento e habilidades na produção, adquiridos na prática pelos integrados e transmitidos pela empresas, se tornaram importantes quando refletidos numa compensação posterior. Isso aconteceu num ambiente em que a Teoria Econômica chama de

"assimetria no conhecimento das informações", principalmente as relacionadas com o beneficiamento e a comercialização, as quais eram mantidas em total sigilo pelas empresas.

Além da produção agrícola, as etapas que exigiam mais investimentos, como o beneficiamento, acondicionamento e classificação das frutas, eram realizadas pelas empresas em seus packing houses. Com isso, começou a se constituir uma demanda específica por força de trabalho não-agrícola, sendo absorvidos geralmente assentados e agricultores familiares desempregados. Segundo informações em GOMES DA SILVA (2004), a MAISA e a FRUNORTE chegaram a contratar, no auge da "integração", de 400 a 500 empregados, e cerca de 50% das frutas exportadas pelas empresas âncoras eram provenientes da produção "integrada" com os assentamentos e pequenos e médios produtores.

Mesmo com essa estratégia, as empresas globalizadas foram se mostrando ao longo do tempo cada vez menos capazes de se sustentar no modelo vigente, o qual com impactos das forças da globalização tornou-se inviável a partir do final da década de 1990. Dessa forma, as principais empresas âncoras da fruticultura irrigada do Rio Grande do Norte, a MAISA e a FRUNORTE decretam falência; a primeira em 2002 e a última em 2003. A desestruturação dessas empresas deu lugar a uma nova configuração, onde parte do espaço passou a ser ocupado pelo capital internacional com a chegada no ano de 1996 da empresa espanhola Directivos Agrícola e, em 1998, da transnacional DEL MONT FRESH PRODUCE, gigante norte-americana produtora e exportadora de frutas frescas.

Por outro lado, outro tipo de configuração passou a acontecer, dessa vez pela reforma agrária e a agricultura familiar. Seguindo a tendência de bom desempenho na reforma agrária, esta se intensificou e passou a promover um significativo processo de reconfiguração do espaço rural do Rio Grande do Norte. A MAISA se transformou em assentamento aumentando de forma impactante as estatísticas da reforma agrária estadual. Somente a MAISA, agora *Projeto de Assentamento Eldorado do Carajás* absorveu, de uma só vez no ano de 2003, cerca de 1.359 famílias em uma área de 20.202 hectares, se tornando o segundo maior assentamento do Brasil (GAZETA DO OESTE, 20/04/2004). Isso pode ser notado no número de assentamentos e famílias assentadas da TABELA 2, onde na composição do estado chama a atenção às micro-regiões de Mossoró e Chapada do Apodi, antes área de influência da MAISA, e Vale do Assu, antes área de influência da FRUNORTE. Além disso, as quatro micro-regiões que iniciaram a intensificação do processo de reforma agrária, ou seja, Baixa Verde, Mossoró, Chapada do Apodi e Vale do Assu detêm, juntas, 52,15%, dos assentamentos e 47,23% da área em hectares[6] do estado.

TABELA 2: Quantidade de Assentamentos de Reforma Agrária por Micro-Região no Rio grande do Norte.

Micro-Regiões do Rio Grande do Norte	Total de Municípios	% do Estado	Total de Assentamentos	% do Estado	Nº de Famílias Assentadas	% do Estado
Estado do Rio Grande do Norte	**167**	**100,00**	**232**	**100,00**	**17.908**	**100,00**
Agreste Potiguar	21	12,58	8	3,45	828	4,62
Angicos	8	4,79	13	5,63	1.802	10,06
Baixa Verde	6	3,59	30	12,93	1.628	9,09
Mossoró	6	3,59	39	16,81	3.554	19,85
Chapada do Apodi	4	2,41	29	12,50	1.105	6,17

[6] Outra micro-região que se destaca é a Baixa Verde, isso pelo fato do projeto de *Apoio à Capacitação para Gestão de Projetos Associativos*, o qual foi desenvolvido em assentamentos desta micro-região e da micro-região de Mossoró, constituindo-se numa experiência-piloto de assistência técnica no Nordeste e, posteriormente, para o Brasil com o Projeto LUMIAR.

Vale do Assu	9	5,39	23	9,91	2.171	12,12
Litoral Nordeste	7	4,19	18	7,76	1.559	8,71
Macaíba	5	2,99	14	6,03	988	5,52
Macau	5	2,99	13	5,60	847	4,73
Médio Oeste	6	3,59	13	5,60	927	5,18
Borborema Potiguar	16	9,58	11	4,74	988	5,52
Natal	3	1,79	-	-	-	-
Pau dos Ferros	18	10,78	1	0,43	30	0,17
Seridó Ocidental	7	4,19	-	-	-	-
Seridó Oriental	10	5,99	1	0,43	63	0,35
Serra de Santana	7	4,19	14	6,03	919	5,13
Serra de São Miguel	9	5,39	4	1,72	449	2,51
Umarizal	10	5,99	1	0,43	50	0,28
Litoral Sul	10	5,99	-	-	-	-

Fonte: Pesquisa de Campo. INCRA-RN – Seção de Assentamentos, 2005.

A falência das grandes empresas, conforme aponta GOMES DA SILVA (2004), deixou uma herança tecnológica significativa, a qual já se encontrava difundida e apropriada pelos assentados e pequenos e médios produtores privados, antes "integrados", quando estes adotavam um padrão tecnológico semelhante ao desenvolvido por elas. Isso fez surgir uma demanda específica pelas tecnologias externas, antes fornecidas pelas empresas. Esta demanda foi logo suprida por vários estabelecimentos que surgiram, principalmente em Mossoró, especializados na comercialização de insumos e implementos para irrigação. O beneficiamento passou, portanto, a ser feito em *packing houses* menores de grupos de médios produtores, e a comercialização a ser uma atribuição de escritórios privados. Essa nova configuração voltada para o mercado vem gerando um ambiente propício para a competição e para a inovação tecnológica e gerando uma necessidade constante de sua atualização. E esta atualização passou a ser atribuição dos serviços de assistência técnica realizados especialmente pelo Estado através da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural, EMATER, e por Organizações Não-Governamentais.

Dessa forma, percebe-se que, no espaço rural do Pólo a globalização da economia tem gerado impactos significativos, os quais têm proporcionado a inserção de grupos sociais minoritários, mas no sentido de um desenvolvimento desigual. E a lógica de desenvolvimento do progresso tecnológico passou a se assemelhar muito mais com o tipo de estilo de agricultura mercantil e de uma *dinâmica* agroindustrial de MARSDEN (2003), a qual depende totalmente do mercado e do capital financeiro. E, neste caso, a produção de uma cultura comercial predominante (o melão) vem promovendo um processo de *commoditização* e, com isso, uma dependência e subordinação do uso intenso de recursos externos. Nesse espaço rural que se promove a padronização, o qual os países desenvolvidos estão evitando, os agricultores familiares passam a ter pouca autonomia, e a busca pelos processos de diversificação tende a ser cada vez mais subordinada e capitaneada pelas empresas capitalistas globalizadas.

Ultimamente uma outra experiência de "integração" tem surgido com certo destaque na produção de frutas para a exportação. É o caso da produção de mamão sob o comando da empresa âncora CALIMAN Agrícola, que tem sede no estado do Espírito Santo. A CALIMAN Agrícola se instalou no Rio Grande do Norte no ano 2000 e possui áreas próprias de produção nos municípios de Pureza e Touros (micro-região Litoral Nordeste), com 700

hectares, dos quais 120 hectares estão sob cultivo. Para suprir a demanda, inclusive em função das remessas destinadas aos EUA, a empresa conta com a produção obtida em cinco assentamentos rurais, conforme TABELA 3. Cada um deles com cerca de 20 hectares, em média, perfazendo mais cem hectares de cultivo da fruta. Essa iniciativa se generalizou abrangendo ainda alguns pequenos e médios produtores privados da região.

TABELA 3: Demonstrativo das Áreas Irrigadas/Irrigáveis nos Projetos de Assentamento

PROJETO DE ASSENTAMENTO	MUNICÍPIO	ÁREA IRRIGADA (ha)	CULTURAS EXPLORADAS
São Sebastião III	Ceará-Mirim	25	Mamão, gerimum e hortaliças
Vale do Lírio	São José de Mipibu	60	Mamão e mandioca
Rosário	Ceará-Mirim	10	Mamão e abacaxi
Gonçalo Soares	São José de Mipibu	12	Mamão, milho e mandioca
Padre Cícero	Ceará-Mirim	15	Mamão e gerimum
TOTAL	**-**	**122**	**-**

Fonte: Pesquisa de Campo. INCRA-RN – Seção de Assentamentos, 2005.

No relacionamento entre a empresa e os "integrados", a prática é semelhante a da "integração" na produção de melão, ou seja, os técnicos da empresa visitam periodicamente a área, conversam e orientam os produtores com vistas ao alcance de melhores resultados através da padronização dos produtos. Como na produção do melão, a orientação e manejo seguem a exigência do padrão do mercado internacional, onde uma simples marca no fruto torna-o inviável. Uma das preocupações que demonstra ter a CALIMAN, nesse relacionamento com os assentados, diz respeito à reformulação dos termos de *parceria*, tendo em vista evitar erros como os praticados no passado, quando da "integração" com o melão, conforme destaca um dos seus diretores:

> *Estamos em um momento de análises dos resultados, com o objetivo de reformular o sistema de parceria com os hoje produtores rurais assentados. Inclusive envolvendo instituições governamentais, como o Incra e a Secretaria Estadual de Agricultura e Pecuária do Rio Grande do Norte, através da Emater* (F. F., diretor da CALIMAN, Natal-RN).

Do lado dos agricultores assentados a "integração" também se apresenta como uma alternativa inconteste de melhoria das suas condições de vida, e eles destacam a importância da parceria com a empresa como fundamental para os bons resultados. Da mesma forma como ocorreu anteriormente com os "integrados" na produção de melão, esta também se configura, no momento, a única alternativa apresentada de inserção, além de demonstrar a vulnerabilidade dos agricultores familiares em função da falta de um projeto que defina o papel da reforma agrária. O depoimento de um assentado é ilustrativo nesse sentido:

> *Hoje somos organizados e, além de uma renda, pagamos nossos financiamentos em dia ao banco do Nordeste. Agente está aqui há sete anos e a qualidade de vida melhorou muito. Temos renda e mais condição de criar e educar os filhos da gente. (*A. R. S. N., presidente da Associação do Projeto de Assentamento Gonçalo Soares, São José de Mipibu-RN).

Os agricultores familiares e os assentados irrigados, conforme constata GOMES DA SILVA (2004), passaram a formar no final dos anos 1990 o segmento mais "integrado" e a

parte mais dinâmica do mercado agrícola do Rio Grande do Norte. Contudo, apesar de contarem com uma estrutura organizativa considerável formada por associações e cooperativas, a maioria deles oriunda da produção "integrada" do melão, está enfrentando atualmente muitas dificuldades, como a deficiência de infra-estrutura de produção e comercialização, a falta de serviços de assistência técnica, pois o Projeto LUMIAR foi extinto em 2000, e a diminuição do acesso a políticas de financiamento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate desenvolvido em torno da necessidade da reforma agrária no Brasil mostra uma mudança de concepção ao longo de sua evolução. As idéias defendidas inicialmente pelos clássicos da década de 1950 direcionavam para uma lógica mais econômica e de produção, e estavam sob a influência do modelo de substituição de importações. Para eles, o real papel da reforma agrária era a de desenvolver o capitalismo no Brasil e, inspirados na abordagem marxista, acirrar as relações entre capital x trabalho para uma possível revolução futura. Para isso, se fazia necessária à extinção dos restos feudais da economia brasileira a partir da alteração e/ou eliminação do latifúndio mediante a modernização capitalista. Estas idéias foram reprimidas e superadas pelo desempenho dos Complexos Agroindustriais nos anos 70 e 80. Estes complexos, por sua vez, modernizaram o meio rural e cumpriram o seu papel de ofertar alimentos e financiar o balanço de pagamentos, porém passaram a gerar, em bases capitalistas insuficientes, problemas sociais como o desemprego, o subemprego de baixa remuneração e deficientes condições de trabalho. Além disso, não alteraram a estrutura fundiária, a qual somada com os excedentes de desempregados rurais passaram a pressionar por um novo modelo de reforma agrária e a estimular um novo debate nos anos 1980.

Este novo debate, tendo como base as conseqüências sociais da *modernização* e a não prioridade à implantação da política agrária do Estatuto da Terra, passou a defender uma lógica mais social do que econômica. A partir da década de 1990, esse debate se uniu às demandas dos movimentos sociais e às políticas de cunho mais "liberal" sugeridas por instituições multilaterais (BIRD, BID...), as quais tinham como foco a difusão do desenvolvimento local e a integração a mercados de produtos e serviços. Isso estimulou o avanço do processo de reforma agrária no Brasil, o qual o Rio Grande do Norte se integrou e passou a ser um dos estados de maior destaque. E parte dos resultados conseguidos se deveu ao processo pioneiro de "integração" entre assentamentos e empresas âncoras globalizadas.

Entretanto, a política da reforma agrária que teve como inspiração o processo de inclusão seguiu uma relação que, ao mesmo tempo em que incluía também excluía. No que confere a reconfiguração que vem ocorrendo no espaço rural do estado, constata-se uma tendência de desenvolvimento desigual com o avanço cada vez maior da lógica capitalista nas atividades rurais e a ausência de uma discussão e/ou projeto que, como no caso dos clássicos dos anos 1950, defina o real papel da reforma agrária para o desenvolvimento. Na verdade, o que vem sendo construído com a reforma agrária potiguar é um tipo de desconexão a partir da crescente *commoditização* da agricultura familiar, isto é, um desenvolvimento contínuo de processos e de reorganização do trabalho e do espaço, de acordo com os padrões da moderna ciência agrícola introduzidos mediante a difusão de modelos técnicos promovidos pelas empresas globalizadas. Sem uma política de desenvolvimento, os agricultores familiares de áreas reformadas se movem apenas a partir das oscilações do mercado (produção de frutas para a exportação) sinalizadas pelas empresas. Além disso, define-se um ambiente que faz aumentar a competição em um número cada vez mais reduzido de agricultores, elevando a dependência destes do mercado e acirrando ainda mais o caráter desigual do desenvolvimento.

Percebe-se, portanto, que enquanto nas regiões rurais de países desenvolvidos os agricultores familiares vêm lutando por mais autonomia nos processos através de estratégias localizadas de diversificação, e resistem ao uso de insumos externos, no espaço rural da

reforma agrária potiguar a reconfiguração ocorre no sentido inverso, onde o aparato institucional ainda insiste em direcionar para a *mercantilização.* Mesmo assim, se afirma a hipótese inicial de que o desenvolvimento rural na área do Pólo ainda pode e deve ser pensado e discutido a partir da lógica do desenvolvimento endógeno. Isso como um eixo estratégico para um desenvolvimento mais amplo, dinamizado a partir da contribuição de ações localizadas e desenvolvidas pelo segmento da agricultura familiar.

Dessa forma, nos termos da questão colocada aqui cabe ressaltar que a experiência de reforma agrária, da forma como foi implementada e se desenvolve no estado do Rio Grande do Norte não diminui as desigualdades do espaço rural, e apresenta limitações quanto ao resgate da agricultura familiar e da sustentabilidade. Entretanto, serve e deve ser utilizada como ponto importante no processo de discussão e debate em torno da construção de um projeto de desenvolvimento rural.

6. BIBLIOGRAFIA

BUARQUE, C. O Brasil, o desenvolvimento e a globalização. *Revista Nação Brasil*. Rio de Janeiro, agosto de 1998.

DELGADO Guilherme da C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil.* São Paulo, Ícone Editora, 1985.

ESTATUTO DA TERRA. Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964. *Publicada no D.O.U de 30.11.1964.* Retificada: no D.O.U de 17.12.1964. http://wwwt.senado.gov.br/legbras/. Acessado em 19/04/2004.

FAO/INCRA**.** *Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: dossiê estatístico.* Brasília: 1996.

GOMES DA SILVA, A. Do rural ao local: os reflexos das políticas públicas nos municípios rurais do Nordeste. ***In: Globalização e desenvolvimento sustentável: dinâmicas sociais rurais no Nordeste.*** Wanderley, M. N. B. (Org.) Campinas: Editora Ceres, 2004.

GRAZIANO DA SILVA, J. (1988). O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro e a reforma agrária. ***In: A questão agrária hoje.*** Stédile, P. (Org.) Porto Alegre: Editora Universidade, 2002.

GUIMARÃES, Alberto P. *Quatro séculos de latifúndio.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4ª edição, 1963.

MARSDEN, T. The condition of rural sustainability. The Netherlands, Van Gorcun, 2003.

MEDEIROS, Leonildes S. & LEITE, Sérgio,. Perspectivas para a análise das relações entre assentamentos rurais e região. In : TEIXEIRA DA SILVA, Francisco C. et al., (Orgs.), *Mundo Rural e Política*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1999.

PAIM, Gilberto. *Industrialização e economia natural*. Rio de Janeiro: ISEB, 1963 (Textos brasileiros de economia, 1).

PRADO Jr. Caio. *A Questão Agrária*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

PRADO Jr. Caio. *Evolução política do Brasil: Colônia e Império*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

RANGEL, I. *Questão Agrária, Industrialização e Crise Urbana no Brasil.* Porto Alegre: Editora Universidade, 2000.

RANGEL, Ignácio. *Recursos ociosos na economia nacional*. Rio de Janeiro: ISEB, 1962 (Textos brasileiros de economia, 7).

SILVA, E. R. A (1999). Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: *Relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998.* Brasília: IPEA, texto para discussão 664, 46p.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco C. et al., (Orgs.), *Mundo Rural e Política*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1999.

TEIXEIRA, g. & Hackbart, R. (1999). "*O novo Mundo Rural* (a resolução BACEN nº 2629 de 1999)". Disponível em: http/www.pt.org.br/assessor/agrário.htlm.

VEIGA, J. E. (1991). Fundamentos do agrorreformismo. ***In: A questão agrária hoje.*** Stédile, P. (Org.) Porto Alegre: Editora Universidade, 2002.