



DESENVOLVIMENTO RURAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA: A AGRICULTURA FAMILIAR A PARTIR DO AGIR COMUNICATIVO

*RURAL DEVELOPMENT, PUBLIC POLICIES AND CITIZENSHIP: FAMILY
AGRICULTURE FROM COMMUNICATIVE ACTION*

Fernando Joaquim Ferreira Maia

Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2012), Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2008), Especialização em Direito Processual Civil pela Universidade Federal de Pernambuco (2002), Graduação em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (1999), Professor Adjunto IV da Universidade Federal da Paraíba. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba-PPGCJ/UFPB.

Marana Sotero de Sousa

Doutorado em Direito em andamento pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB), Mestrado em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (2017), Especialização em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal da Paraíba (2014), Especialização em Educação em Direitos Humanos pela Universidade Federal da Paraíba (2015), Graduação em Direito pelas Faculdades Integradas de Patos - FIP (2011.2). Professora do Curso de Bacharelado em Direito das Faculdades Integradas de Patos - FIP.

Resumo

O presente estudo tem por objetivo analisar a cidadania e o desenvolvimento do meio rural brasileiro a partir da elaboração de políticas públicas direcionadas para este setor, especialmente aquelas elaboradas para a agricultura familiar. A cidadania no meio rural pode ser visualizada a partir da ação comunicativa orientada para o consenso mútuo, realizada no mundo da vida do agricultor familiar, isto é, em sua unidade de produção, sendo possível verificar o início da criação de políticas públicas voltadas para o meio rural, havendo, portanto, uma estreita ligação entre as noções de desenvolvimento rural e cidadania. Para a obtenção dos objetivos pretendidos, o presente estudo necessitou realizar uma conexão com o pensamento do filósofo Jürgen Habermas, utilizando seus conceitos e noções sobre o agir comunicativo voltado para o entendimento mútuo, bem como sua ideia de mundo da vida. Ao final, a pesquisa denota a importância das políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar para a efetivação do desenvolvimento e da cidadania do meio rural brasileiro, os quais são concretizados quando da elaboração de políticas públicas

emancipatórias e não meramente políticas públicas de subordinação, na medida em que são formuladas, pensadas e aplicadas a partir do consenso mútuo entre os atores sociais rurais promotores do real desenvolvimento, qual seja, o agricultor familiar.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Políticas públicas. Cidadania. Desenvolvimento rural.

Abstract

The present study aims to analyze the citizenship and the development of the Brazilian rural environment from the elaboration of public policies directed to this sector, especially those elaborated for family agriculture. Citizenship in the rural environment can be visualized through communicative action oriented towards mutual consensus, carried out in the world of the life of the family farmer, that is, in his unit of production, being possible to verify the beginning of the creation of public policies aimed at the rural areas, and therefore there is a close link between the notions of rural development and citizenship. In order to achieve the desired objectives, the present study needed to make a connection with the thought of the philosopher Jürgen Habermas, using his concepts and notions about the communicative action focused on mutual understanding, as well as his idea of the world of life. In the end, the research shows the importance of the public policies directed to family agriculture for the development and citizenship of the Brazilian rural environment, which are concretized in the elaboration of emancipatory public policies and not merely public subordination policies, to the extent in which they are formulated, thought out and applied based on the mutual agreement between the rural social actors promoting real development, that is, the family farmer.

Key-words: Family farming. Public policy. Citizenship. Rural development.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Para compreender a cidadania no meio rural é preciso antes compreender a noção de cidadania e os diversos significados que possui. Para tanto, ressaltam-se as diversas concepções sofridas pela cidadania, que inicialmente teve uma concepção patrimonialista, passando por uma ideia burocrática, para daí obter a concepção de cidadania em seu caráter gerencial. Todas estas concepções acompanharam o momento que o Estado brasileiro vivenciava.

A relevância deste trabalho se deve ao fato de que a agricultura familiar, categoria agrícola que obteve reconhecimento enquanto atividade econômica em

2006, com a promulgação da conhecida “Lei da Agricultura Familiar”, mostrou-se como uma das protagonistas das diversas transformações ocorridas em virtude da modernização da agricultura brasileira, sendo as políticas para o seu fortalecimento importantes, na medida em que representam não só o fomento de uma classe rural, mas refletem consequências diretas para o desenvolvimento rural e para o exercício da própria cidadania neste setor.

O método adotado no artigo parte do entendimento de Habermas sobre cidadania. Por este, a cidadania é oriunda de um agir comunicativo, capaz de gerar o entendimento mútuo, realizado em uma esfera pública, que seria o mundo da vida de uma classe social. Ainda neste contexto, as políticas públicas para a agricultura familiar são evidenciadas como promotoras do desenvolvimento rural e da cidadania, uma vez que são elaboradas e aplicadas visando o fomento do meio rural, através de seus atores sociais, quais sejam, os agricultores, especialmente o agricultor familiar, que funciona como sujeito e destinatário destas políticas.

A ideia de cidadania no meio rural foi sendo aprimorada concomitantemente à modernização da agricultura brasileira. Através do discurso e da comunicação, o agricultor familiar, enquanto ator social do meio rural, afirma-se como cidadão, posto que a deliberação que ocorre em sua esfera pública, isto é, sua unidade de produção, possibilita a elaboração de políticas públicas, afirmando-o como cidadão do meio rural. Logo, o artigo tenta enfrentar os seguintes problemas: o discurso dos agricultores, em especial do agricultor familiar, realizado no espaço público rural, pode impor ao Estado a necessidade de políticas públicas específicas para o produtor? A cidadania no meio rural pode ocorrer na medida em que os agricultores, atores sociais rurais, são capazes de, através da ação comunicativa, promoverem políticas públicas para o desenvolvimento da categoria? Confirmando-se isto, eles se tornam cidadãos do seu modo da vida, qual seja, da sua unidade de produção familiar?

Posto as problemáticas do trabalho, investiga-se a importância de se elaborar políticas públicas não de subordinação, mas sim de cunho emancipatório, de modo a garantir a cidadania e o desenvolvimento rurais. As políticas públicas emancipatórias impõem a necessidade de serem confeccionadas, pensadas e aplicadas pela própria classe social, com o auxílio estatal, através de um consenso entre eles. Não se admite a interferência externa de outras classes sociais, desconhecedoras das reais demandas da sociedade. Deste modo, o que se defende, conforme o pensamento Habermasiano, é que apenas a ação comunicativa e o entendimento mútuo existente

entre os atores sociais da classe social que representam é que são capazes de atribuir legitimidade e elaborar políticas públicas para atenderem as demandas dos agricultores familiares. Na medida em que as políticas públicas são emancipatórias, há a presença da cidadania voltada para a obtenção do desenvolvimento não só desta classe social, mas também do setor rural brasileiro.

Por fim, o presente estudo, de cunho eminentemente hermenêutico e qualitativo, fez uso dos mais diversos instrumentos de pesquisa bibliográficas (livros, obras jurídicas e artigos científicos), além de utilizar como marco teórico e metódico o pensamento do filósofo Jürgen Habermas sobre o agir comunicativo orientado para o entendimento mútuo e sobre sua ideia de mundo da vida, de modo a relacioná-los com o objeto em análise, qual seja, a cidadania e o desenvolvimento rural a partir das políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar.

2. A EVOLUÇÃO DAS CONCEPÇÕES DE CIDADANIA E O AGRICULTOR COMO CIDADÃO DO MEIO RURAL BRASILEIRO

De modo a entender a cidadania no meio rural brasileiro, faz-se necessário antes compreender o próprio sentido de cidadania e as várias concepções que esta obteve a cada mudança estatal ocorrida, desde o Estado patrimonialista até o modelo gerencial de Estado. Logo, é possível verificar que a noção de cidadania interferiu e, concomitantemente, acompanhou o momento estatal ora vivenciado.

Assim sendo, é igualmente pertinente observar o desenvolvimento da noção de agricultor familiar como cidadão do meio rural brasileiro, na medida em que o mesmo se afirma como ator social, com direitos e deveres perante uma comunidade, capaz de interferir em seu espaço público natural, qual seja, o meio rural.

2.1 AS DIVERSAS CONCEPÇÕES DE CIDADANIA E SUAS INFLUÊNCIAS PARA O MOMENTO ESTATAL

A noção atual de cidadania passou por diversas transformações gradativas ao longo dos tempos. Igualmente, compreende-se que as diversas concepções que foram atribuídas à cidadania e que posteriormente culminaram em seu atual conceito refletiram diretamente o momento do Estado, acarretando algumas reformas na gestão pública, que iniciou com um estado patrimonialista, em seguida sendo

implementado o estado burocrático e, por fim, o estado gerencial. O início da concepção de cidadania patrimonialista inicia, inclusive, com a descoberta do Brasil, em 1500 até a revolução de 1930, pela qual o Estado brasileiro podia ser descrito como garantidor dos privilégios sociais, econômicos e culturais da elite agrária, que realizava a sobreposição dos seus interesses privados sobre o público (PASCARELLI FILHO, 2011).

No que diz respeito a visão patrimonialista de cidadania, Bonavides, Lima e Bedê (2006) explicam que era tida a partir de uma concepção individualista, pois entendia que era cidadão aquele que não tinha deveres com sua comunidade. Dependia desta, mas não era necessário prestar obrigações a tal grupo. A noção de cidadania configurava-se em um *status* atribuído ao indivíduo, o mesmo apenas precisava participar de forma discreta e rápida da vida pública através do voto. Logo, não existia a verdadeira cidadania, vez que havia a imposição dos ideais pessoais do governante aos cidadãos, sendo anulada a participação popular.

De seu turno, a concepção burocrática de Estado surge a partir de 1930. Resumidamente, este novo modelo de gestão visava fornecer ao Estado um viés mais profissional e rígido, baseado na prestação de serviços aos seus cidadãos com eficiência (BONAVIDES; LIMA; BEDÊ, 2006). A concepção burocrática visou combater o clientelismo e os privilégios que eram presentes no Estado patrimonialista. Na ideia burocrática de Estado havia não só a distinção entre o público e o privado, mas também um distanciamento do Estado para com o cidadão, sendo que este não era tido como ator social, pois não participava ativamente do processo de elaboração de políticas públicas, consistindo apenas em um usuário dos serviços disponibilizados pelo poder público. Deste modo, a noção de cidadania entra em nova crise, requerendo uma nova reforma na gestão pública, sendo este o momento em que se origina o estado gerencial, acompanhado de uma nova concepção de cidadania.

A concepção gerencial de cidadania incorpora a noção de participação do cidadão de forma ativa no espaço público, interferindo diretamente nas decisões públicas. O cidadão é visto como ator social com poderes de gestão juntamente com a administração pública. Segundo Pascarelli Filho (2011, p. 28), a concepção gerencial de cidadania abarca uma “administração pública que não visa o lucro, mas o desenvolvimento econômico e o bem-estar da população”. Para Bento (2003, p. 223), a noção de cidadania objetiva tanto a participação popular como também a inclusão social, sendo cidadão “aquele cuja decisão se baseia na construção de um

projeto coletivo; se se quiser, de um interesse geral”.

Deste modo, desde a concepção gerencial de cidadania é possível perceber a relevância da esfera pública, espaço público propício para a realização da cidadania democrática.

De acordo com Campos e Santos (2017, p. 34), Habermas propõe um modelo alternativo de pensar a cidadania que incorpora noções do modelo republicano e liberal, utilizando-se da concepção de autonomia pública prevista na teoria republicana, a qual compreende a vontade geral e a soberania popular, e a concepção da autonomia privada prevista na teoria liberal, que verifica os interesses particulares e as liberdades individuais. Nesse sentido, a mencionada autora explica que, para Habermas, “a cidadania deve ser pensada a partir do aperfeiçoamento das decisões públicas, na construção de um agir comunicativo na esfera pública”.

Nesse contexto, na visão de Habermas, a esfera pública funciona como um espaço de comunicação, que possibilita o diálogo e o desenvolvimento de argumentos entre os atores sociais para a construção de processos deliberativos.

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural, ela está em sintonia com a *compreensibilidade geral* da prática comunicativa cotidiana. (HABERMAS, 1997, p. 92)

É nesse esteio que se aprofunda o sentido da chamada cidadania democrática, de que trata Walzer (2003), originando, conseqüentemente, a noção de democracia. Este autor explica que a democracia é um governo em que “os cidadãos devem governar-se a si mesmos”, sendo que a democracia não significa igualdade, pois em um governo, a qualquer tempo, um determinado grupo precisará colocar em discussão algum problema e, então, colocar a discussão em prática, e o outro grupo ou qualquer indivíduo terá de aceitar a decisão, justificando, portanto, que um governo não pode ser nunca simplesmente igualitário. Acrescenta, explicando que:

A democracia é um modo de reservar poder e legitimar seu uso – ou melhor, é o modo político de atribuição de poderes. [...] O que vale é a discussão entre os cidadãos. A democracia valoriza o discurso, a persuasão e o talento retórico. O ideal é que o cidadão que apresentar o argumento mais convincente – isto é, o argumento que realmente convença o maior número de cidadãos – consiga o que quer. Mas não pode usar a força, abusar do poder ou distribuir dinheiro; precisa conversar também, ou pelo menos ter a oportunidade de conversar. Não é só a abrangência, contudo, que define o

governo democrático. É igualmente importante o que podemos chamar de governo das razões (WALZER, 2003, p. 416, 417).

Neste tocante, Walzer se equipara a Habermas, na medida em que diz que a democracia valoriza o discurso, o argumento e a conversa. Deste modo, quando os cidadãos estão em uma esfera pública discutindo e argumentando, estão construindo processos deliberativos, e conseqüentemente, realizando a democracia, a qual é legitimada pela comunicação entre os cidadãos.

Aliás, havendo um comparativo, no sentido de equiparar as ideias de Walzer e Habermas, faz-se igualmente relevante levantar um contraponto à teoria Habermasiana, sendo Nancy Fraser uma das intelectuais que contesta a esfera pública defendida por Habermas, segundo verificado por Bunchaft (2014), a qual explica que, para Fraser, a esfera pública de Habermas estaria pautada em pressupostos desiguais e excludentes, no sentido de não contemplar, principalmente, as minorias.

Nesse sentido, Bunchaft (2014, p. 156) continua, e esclarece que a principal objeção pontuada por Fraser é justamente no tocante à existência de uma esfera pública, quando na verdade, para Fraser, o que há é uma “multiplicidade de formas críticas de comunicação expressas em termos ‘contrapúblicos’”, estes que consistem em arenas discursivas paralelas, onde os membros que são socialmente excluídos, marginalizados ou subordinados realizam contradiscursos para elaborar conceitos e ideias distintas de suas identidades, interesses e necessidades. Assim sendo, Fraser acaba por questionar se esse modelo deliberativo proposto por Habermas tem condições de se contrapor às diferenças econômicas, sociais e culturais, promovendo, concomitantemente, a inclusão de grupos excluídos. É justamente aqui que Bunchaft (2014, p. 157), com base em Fraser – no intuito de reformular a teoria habermasiana -, entende pela hipótese segundo a qual “diante de um contexto de exclusão do espaço público oficial, é necessário ampliar arenas discursivas, sob pena de reproduzirmos e mantermos as assimetrias dominantes”, e, com isso, não conseguir promover a verdadeira democracia.

Ainda nesse contexto, Bressiani (2011, p. 350), igualmente retrata que tanto Fraser como Axel Honneth, cada um ao seu modo, “defendem que o sistema não é neutro e nem absolutamente autônomo, colocando-o novamente em disputa e recusando, com isso, elementos do modelo teórico de Habermas”. Logo, tanto Honneth como Fraser defendem algumas posições contrárias àquelas defendidas por

Habermas, uma vez que entendem que o modelo proposto por Habermas, por não contemplar os diversos tipos de discursos das diversas categorias, reforça algumas injustiças. No entanto, o presente artigo objetiva, de fato, realizar um estudo do desenvolvimento rural e da agricultura familiar sob a perspectiva habermasiana, inserindo, apenas neste tocante, algumas ideias contrapostas a de Habermas de modo a enriquecer a discussão, bem como demonstrar opiniões favoráveis aos ideais habermasianos, assim como propostas distintas do pensar deste estudioso, mas que possuem pertinência, a exemplo de Fraser e Honneth.

Assim sendo, tendo em vista a apreciação do desenrolar da noção de cidadania em meio ao momento estatal vivenciado, assim como a relevância das noções sobre esfera pública, comunicação entre os atores sociais e democracia, faz-se relevante compreender tais conceitos inseridos no contexto rural brasileiro, onde o agricultor familiar figura como sendo o ator social predominante, capaz de realizar o discurso argumentativo no meio rural, espaço público onde ocorre a ação comunicativa.

2.2 O AGRICULTOR FAMILIAR E A CIDADANIA NO MEIO RURAL BRASILEIRO

No que diz respeito a ideia de cidadania no meio rural brasileiro, esta foi sendo aprimorada concomitantemente à modernização da agricultura. Os grandes agricultores, detentores do poder econômico agrícola iniciaram a inserção da tecnologia e da mecanização, juntamente com a introdução de insumos químicos no setor agrícola, sob a justificativa de que o rural brasileiro estava atrasado e precisava ser modernizado para ter um melhor desempenho e daí poder contribuir de forma efetiva com a economia do país, através do aumento da produção agrícola, possível, conseqüentemente, por intermédio da modernização. Segundo Roesler (2009, p. 71):

Este momento é caracterizado pela racionalidade instrumental do mercado, articulado com o Estado e os meios de comunicação, que ampliaram a sua área de atuação, colonizando e transformando a agricultura brasileira no que se refere à diversidade do mundo da vida de muitas famílias e comunidades de agricultores.

O agricultor, capitalizado ou de subsistência, através da racionalidade instrumental, era visto como um maximizador de lucros, que necessitava da modernização da agricultura para elevar sua produção, sendo que a força de trabalho e as técnicas primárias sobre o tratamento da terra foram substituídos pela aquisição de insumos e adubos químicos e máquinas com alto custo de manutenção.

De acordo com Rosler (2009, p. 72), Habermas define a modernização da agricultura como “processos constantes de submissão dos grupos sociais às decisões racionais”, as quais não tiveram a participação dos agricultores, principais conhecedores de sua realidade social, isto é, do seu mundo da vida. Assim, para Habermas (1997, p. 92), o mundo da vida “é um reservatório para interação simples; e os sistemas de ação e de saber especializados, que se formam no interior do mundo da vida, continuam vinculadas a ele”. Logo, o mundo da vida dos agricultores, com ênfase nos agricultores familiares, é em sua unidade de produção, pois é nesta que se estabelecem suas relações sociais, econômicas, culturais e de tradição, onde as experiências são compartilhadas e discutidas pelos próprios agricultores, atores sociais no seu mundo da vida.

Nesse sentido, Rosler (2009, p. 76) ressalta que “a perspectiva do mundo da vida do agricultor familiar contempla a sua comunidade e sua unidade de produção”, podendo ter interações sociais e econômicas com outras classes sociais, mas o seu foco “será a sua unidade de produção e suas interações na comunidade”.

Sendo um dos objetos da presente abordagem, a agricultura familiar consiste em uma das categorias agrícolas do meio rural brasileiro, historicamente renegada, mas que veio a ser reconhecida como atividade econômica em 2006, com a promulgação da “Lei da Agricultura Familiar” (Lei nº 11.326/2006), que tratou de estabelecer as diretrizes para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), uma das maiores políticas públicas criadas para impulsionar a agricultura familiar brasileira, através da concessão do crédito para o produtor familiar, objetivando o desenvolvimento de sua produção, bem como o desenvolvimento rural, reflexamente.

A agricultura familiar é primordialmente caracterizada por se tratar de uma agricultura de subsistência, gerida em núcleo familiar, fortemente marcada pela utilização da força de trabalho dos entes familiares e pela não utilização, em regra, de agrotóxicos em sua produção. É atualmente reconhecida como uma atividade agrícola geradora de emprego e renda, abrangendo desde os agricultores familiares menos capitalizados (como é o caso do camponês) até o mais capitalizado (presentes nas agroindústrias familiares, por exemplo).

Através do discurso e da comunicação, o agricultor, enquanto ator social do meio rural, afirma-se como cidadão, na medida em que a deliberação que ocorre em sua esfera pública, qual seja, o campo, possibilita a elaboração de políticas públicas,

afirmando-o como sujeito e destinatário das mesmas. Logo, o discurso dos agricultores, com ênfase no agricultor familiar, realizado no espaço público rural, traz à tona ao Estado sobre a necessidade de políticas públicas específicas para o produtor em âmbito familiar. Segundo Hening e Santos (2016, p. 259):

[...] a escolha por parte dos trabalhadores em permanecer, investir, ou sair da agricultura depende, entre outros fatores, de políticas públicas fortes voltadas para essa atividade, consolidando-a com meio possível de reprodução social. O desenvolvimento necessário para a agricultura familiar se firmar cada vez mais no campo econômico possível de competir com a agricultura conservadora só se dará por meio da intervenção do Estado no processo produtivo, com incentivos e políticas que venham ao encontro das necessidades dos agricultores familiares.

Na medida em que os agricultores familiares são capazes de, através da ação comunicativa, promoverem políticas públicas para o desenvolvimento da categoria, afiguram-se como cidadãos, atores sociais do meio rural, do seu mudo da vida, qual seja, a unidade de produção familiar.

3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS EMANCIPATÓRIAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR COMO BASE PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL BRASILEIRO

Tendo em vista a denominada modernização do setor rural brasileiro e as diversas transformações sofridas pela agricultura familiar, principalmente após a Constituição Federal do Brasil de 1988, possuem as políticas públicas papel fundamental para o desenvolvimento do setor rural brasileiro, na medida em que podem ser concretizadas por meio da manifestação dos organismos sociais, com o objetivo de suprir demandas e problemas existentes em determinada sociedade.

Nesse contexto, as políticas públicas de cunho emancipatório surgem como instrumento a viabilizar o desenvolvimento de ações e medidas voltadas para o incremento de uma classe em particular, no caso, a agricultura familiar, sem se deixar influenciar ou sem sofrer interferências externas de outras classes sociais, promovendo o agir comunicativo entre os membros de uma mesma classe, diferenciando-se, por isso, das denominadas políticas públicas de subordinação, estas que tratam de promover um desenvolvimento pautado na desigualdade.

3.1 BREVES NOÇÕES TEÓRICAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA RELAÇÃO COM A AGRICULTURA FAMILIAR

O meio rural brasileiro passou por muitas mudanças nas últimas décadas. Grisa e Schneider (2015, p. 20) entendem que a maior parte destas transformações ocorreram após a promulgação da Constituição Federal de 1988, explicando que:

Neste período recente que compreende as três últimas décadas, novas relações entre Estado e sociedade civil foram estabelecidas, espaços de participação social foram criados, novos atores políticos emergiram e foram reconhecidos como sujeitos de direito, criaram-se regras e instrumentos de política pública que foram institucionalizados, e novos referenciais globais e setoriais orientaram as ações do Estado e permitiram redefinir regras e compreensões que afetaram mais ou menos as condições socioeconômicas da população, especialmente a do meio rural.

Como protagonista de muitas dessas mudanças destaca-se a agricultura familiar, categoria agrícola, social e política que obteve o reconhecimento do Estado brasileiro apenas em meados de 1990.

Esse reconhecimento conferido à agricultura familiar não foi algo simples ou de pouca importância, de modo que ganhou repercussão tanto no cenário nacional como no cenário internacional. Ressalta-se que, igualmente, houve o fortalecimento da democracia, a qual, segundo Abramovay e Morello (2010), reflete uma das mais importantes transformações pelo qual passa o meio rural brasileiro nos últimos anos, na medida em que permitiu a melhor distribuição de renda e a diminuição da pobreza de sua população.

A agricultura familiar, um modelo recente do antigo campesinato, trata-se, basicamente, da produção agrícola realizada essencialmente em núcleo familiar, consistindo na categoria econômica agrícola que produz tanto para sua subsistência como para o abastecimento do mercado interno, abrangendo os diversos tipos de agricultores, os capitalizados, os descapitalizados e os que estão em processo de capitalização. Por isso o seu caráter pluriativo e multifuncional. A pluriatividade, segundo Schneider (2003, p. 100, 101), “refere-se a situações sociais em que os indivíduos que compõem uma família com domicílio rural passam a se dedicar ao exercício de um conjunto variado de atividades econômicas e produtivas não necessariamente ligadas à agricultura ou ao cultivo da terra”. A partir da pluriatividade decorre também a noção de multifuncionalidade, que diz respeito à diversidade de agricultores familiares existentes atualmente, desde aqueles que apenas produzem para subsistência até aqueles que utilizam tecnologias e máquinas em suas produções, ou com alto índice de comercialização de seus produtos. Ambas as

características são resultantes da modernização ocorrida na agricultura brasileira, que trouxe consigo um pacote tecnológico e implementou no rural brasileiro, incluindo a agricultura familiar, com a justificativa de que precisava ser modernizado para maximizar a produção agrícola brasileira.

Apesar de ser pluriativa e multifuncional, a agricultura familiar busca sempre preservar sua produção e sua autonomia, em família.

Tendo em vista o percurso histórico da agricultura familiar, que sofreu os reflexos da modernização do setor rural brasileiro, sendo uma das categorias mais atingidas, relevante e necessário se faz a compreensão acerca das políticas públicas nesse contexto, nomeadamente em virtude de sua importância para o desenvolvimento do meio rural, consistindo também em instrumentos de garantia da democracia e da cidadania no espaço público agrícola brasileiro.

Heidemann e Salm (2010, p. 28) consideram políticas públicas as “decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade”. Em suma, seriam as decisões e as ações de governo e de outros atores sociais que promovem o desenvolvimento de uma sociedade.

O mencionado autor entende que o termo “política” possui várias acepções, sendo necessário informar as principais, para daí ter a correta noção de política pública. Conforme a primeira classificação, a “política” engloba tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e suas organizações”. Em uma segunda acepção, a política reflete um “conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesses para influenciar, conquistar e manter poder”. E, em uma terceira definição, a política seria a “arte de governar e realizar o bem público” (HEIDEMANN; SALM, 2010, p. 28, 29).

Essa terceira definição de política, portanto, trata o organismo social como um todo, um conjunto, e não apenas o ator social como ser individual, por isso, o desenvolvimento é um alvo a ser perseguido de modo significativo e que deve representar o bem público.

Deste modo, as políticas públicas têm como um de seus principais objetivos promover o desenvolvimento por meio de medidas capazes de proteger a sociedade, igualmente consistindo em um instrumento apaziguador entre os atores sociais que se encontram em conflitos.

Vale ressaltar que as políticas públicas são concretizadas a partir das ações e

das demandas dos sujeitos sociais e através da intervenção de instituições realizadas em contextos sociais particulares. Logo, as políticas públicas se realizam, são elaboradas e são aplicadas por meio da manifestação dos organismos sociais, com o objetivo de suprir demandas, as necessidades e os problemas existentes em determinada sociedade. É nesse sentido que Hening e Santos (2016, p. 261) compreendem que “as políticas públicas se tornam instrumentos do governo para intervir em vários setores da economia e da sociedade”, como exemplo é possível utilizar o caso da agricultura.

3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS EMANCIPATÓRIAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E SEUS REFLEXOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO RURAL BRASILEIRO

Diante das questões já expostas, é importante mencionar que a elaboração de políticas públicas significa o resultado da união de forças entre as instituições que são ou representam os interesses de classes, os quais defendem seus respectivos modelos de desenvolvimento. As políticas de desenvolvimento para o campo podem ser, por exemplo, aplicadas onde os camponeses, hoje conhecidos como agricultores familiares, passam a influenciar de forma mais ativa a confecção de políticas públicas de desenvolvimento para a agricultura, disputando e enfrentando as corporações agrícolas capitalistas, conhecidas por agronegócio. Nesse sentido, dependendo do quadro de correção de forças, podem ser elaboradas políticas públicas de subordinação ou políticas públicas emancipatórias (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 392).

A partir desta posição, entende-se que camponeses e capitalistas (agronegócio) necessitam de políticas de desenvolvimento distintas e adequadas para atingirem o desenvolvimento, as quais devem ser elaboradas observando a lógica das relações sociais existentes em cada atividade agrícola, seja agricultura familiar, seja agronegócio. Nesse contexto, esclarece que:

Políticas emancipatórias são formuladas pelo protagonismo e pela participação. Parte da coerência entre as relações sociais e a produção territorial. Políticas de subordinação são elaboradas por representantes ou ideólogos de uma classe para a outra classe, como forma de manter o controle, de possibilitar a manutenção de uma condição de existência. Isso não significa que políticas de subordinação não contribuam para o desenvolvimento, sim contribui para o desenvolvimento desigual (GRISA;

SCHNEIDER, 2015, p. 393).

Logo, para a agricultura familiar obter seu desenvolvimento, contribuindo, conseqüentemente, para o desenvolvimento do rural brasileiro, é preciso que sejam elaboradas políticas públicas emancipatórias, isto é, políticas que partam da lógica do trabalho familiar para a produção de subsistência, para o mercado interno nacional e até para exportação, devendo ser confeccionadas especialmente por camponeses, agricultores, organizações ou associações familiares, juntamente com a participação do Estado. Portanto, devem ser as políticas públicas de desenvolvimento elaboradas “ ‘de baixo para cima’, com a ampla participação da sociedade organizada”, e não de “cima para baixo”, pela qual as políticas públicas são confeccionadas “a partir de um setor do governo para atender uma demanda da população, sem contar com sua participação” (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 393).

Deste modo, o que se defende é a não elaboração de políticas públicas para a agricultura familiar que tenha como referência o agronegócio, pois apenas com a participação efetiva do governo e das demais instituições e representantes da sociedade interessada, com o respeito e a compreensão das suas próprias relações sociais, é que será possível construir políticas emancipatórias e não meramente de subordinação. Enquanto as mencionadas políticas de subordinação continuarem predominantes, dificilmente haverá desenvolvimento rural, portanto.

Neste ponto, é relevante também realizar uma conexão com o pensamento de Habermas (2003, p. 165), que compreende que a atividade humana pode ser orientada para muitos fins, sendo através da ação comunicativa que os atores sociais se reconstróem e se coordenam racionalmente, o que resulta na mútua compreensão. Para o mencionado autor, o agir comunicativo é quando “os atores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e de só perseguir suas respectivas metas sob a condição de um acordo existente ou a se negociar sobre a situação e as conseqüências esperadas”. O modelo de agir orientado para o entendimento mútuo exige, portanto, um acordo alcançado comunicativamente, sendo que no processo de entendimento mútuo o acordo não pode ser imposto à outra parte, baseando-se sempre em convicções comuns.

O pensamento de Habermas, quando aplicado no contexto do meio rural e da agricultura familiar, termina por ratificar a importância das chamadas políticas públicas emancipatórias para a obtenção do desenvolvimento rural e da própria categoria

agrícola familiar. Isto ocorre na medida em que este tipo de política pública prega que apenas a própria classe social ou representantes desta estão aptos, possuindo competência e legitimidade, para se comunicarem a partir do consenso mútuo. Assim, podem participar ativamente da elaboração das políticas públicas que irão contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento de sua própria classe, corroborando também com o fato de que as políticas públicas devem ser pensadas, confeccionadas, aplicadas e efetivadas primordialmente pela própria classe social, juntamente com a participação estatal.

Considera-se que não é viável a elaboração de políticas públicas oriundas da comunicação ocorrida entre as diversas classes sociais, pois, certamente, não irão conseguir suprir as demandas específicas que cada classe social possui. Nesse contexto, conforme já exposto através do pensamento de Habermas, só há o agir comunicativo quando os atores sociais harmonizam internamente seus planos de ação, sem interferência externa. Aplicando-se no caso da agricultura familiar, apenas há agir comunicativo, capaz de resultar em entendimento mútuo apto a gerar desenvolvimento para esta classe rural e conseqüentemente para o exercício da cidadania, quando, em sua elaboração, não há a interferência das propostas e do modo de pensar do agronegócio, por exemplo.

Assim sendo, as políticas públicas voltadas para o setor rural brasileiro, especialmente para a agricultura familiar, evidenciam a construção discursiva da cidadania no meio rural e se tornam símbolos do desenvolvimento agrário e da agricultura familiar no Brasil. É o que entende também Campos e Santos (2017, p. 146), a qual explica a importância e a necessidade de políticas públicas, como o PRONAF, que visem o fornecimento de crédito, a preservação da cultura agrícola e o aumento da produção, tudo isso voltado para o agricultor familiar e, conseqüentemente, para o desenvolvimento rural:

Destarte, como identificamos os dois principais significantes vazios em torno da construção discursiva da cidadania no meio rural, os signos em torno do desenvolvimento rural e da agricultura familiar se tornam incontestáveis por parte do Estado, durante estes 17 anos do programa, trazendo como elementos a questão do crédito agrícola, do desenvolvimento produtivo a partir de tecnologia, de iniciativas econômicas que possam gerar potencialidades regionais e locais, como também do desenvolvimento e do ordenamento territorial para acesso a mercados.

Henig (2016, p. 262) entende que o debate sobre as políticas públicas se faz necessário, inclusive no meio rural, o qual deve ser pautado nas teorias fundamentais

das políticas públicas. Estas são possíveis de serem aplicadas no setor agrário “por meio das novas concepções do mundo rural e do desenvolvimento agrícola no país, ao trazerem a realidade sócia histórica da desigualdade social brasileira”. Enquanto política pública, o PRONAF consiste em um dos programas públicos mais importantes para a categoria agrícola familiar, consistindo em uma política que visa o oferecimento de crédito ao agricultor familiar, de modo a auxiliá-lo em sua produção e em seu fortalecimento. Consiste em uma das políticas de cunho emancipatório que visa a autonomia do agricultor familiar, bem como o desenvolvimento rural, tendo sido elaborada e efetivada através da demanda dessa classe social rural, no exercício de sua cidadania.

No entanto ainda se faz necessário fortalecer a cidadania no meio rural para alcançar o seu efetivo desenvolvimento, tendo em vista que a cidadania neste âmbito não significa apenas a discussão e a comunicação dos sujeitos rurais que circundam em torno da produtividade e do aumento de lucros, indo muito além, abrangendo atores rurais que necessitam, através de seu discurso, realizar demandas, isto é, realizar a cidadania por meio da correta participação em políticas públicas, desenvolvendo-as e não apenas observando o critério econômico, mas sim também os fatores culturais, familiares e afetivos. Estes, sim, refletem a cidadania e o mundo da vida do agricultor familiar, categoria agrícola de extrema relevância, por todos os motivos já expostos, para o atingimento do desenvolvimento rural brasileiro.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de cidadania no meio rural brasileiro e de desenvolvimento deste setor, tem a importante contribuição da agricultura familiar, pois, a partir da relevância atribuída a esta categoria agrícola, quando do seu reconhecimento enquanto atividade rural e econômica em 2006, com a promulgação da “Lei da Agricultura Familiar”, e com o desenvolvimento de políticas públicas para fomentar a produção gerida em núcleo familiar, é que foi verificada uma maior participação efetiva dos atores sociais rurais na elaboração e efetivação daquelas. Isto implica também, reflexamente, no desenvolvimento do setor rural brasileiro, denotando, igualmente, a realização da cidadania em âmbito rural, através da confecção de políticas públicas oriundas do agir comunicativo capaz de gerar o consenso entre os atores sociais, neste caso, os agricultores.

A importância da esfera pública, para que haja a cidadania democrática rural, reflete o espaço público próprio para se chegar ao entendimento mútuo entre os atores sociais, o mundo da vida dos agricultores familiares. Trata-se da sua unidade de produção. Demonstra que as políticas públicas que visam o desenvolvimento rural e da própria agricultura familiar devem ser oriundas do agir comunicativo que surge no mundo da vida dos agricultores familiares, os quais, por representarem esta classe social, possuem legitimidade e competência para elaborar políticas públicas voltadas, de fato, para o seu desenvolvimento.

Portanto, as políticas públicas que possuem seu nascedouro no mundo da vida dos agricultores familiares podem ser tidas como políticas públicas emancipatórias. São capazes de promover o desenvolvimento não só da categoria agrícola familiar, mas também do próprio setor rural brasileiro, posto que são elaboradas a partir do exercício de uma cidadania democrática realizada pelos atores sociais rurais, isto é, pelos próprios agricultores familiares.

Tais tipos de políticas, para se sobrepor às políticas de subordinação (aquelas que são elaboradas a partir das demandas de um grupo social de maior poderio, no caso, o agronegócio, para todas as demais classes agrícolas) necessitam do incentivo estatal. Primordialmente passam pela ampla participação da sociedade rural, particularmente a agricultura familiar, para, a partir de então, poderem alcançar a efetiva cidadania e o desenvolvimento desta categoria agrícola e do setor rural brasileiro.

Deste modo, é imprescindível a criação de políticas públicas emancipatórias que privilegiem o agir comunicativo realizado no mundo da vida da agricultura familiar e que coloque o agricultor familiar como protagonista, ao invés de elaborar políticas de “cima para baixo”, que enalteçam e busquem solucionar problemas das várias sociedades externas rurais e que possuem forte poderio econômico, como é o caso do agronegócio.

As políticas públicas voltadas para o agronegócio, por serem políticas públicas de subordinação, não conseguem ser compatíveis ou atender, de forma satisfatória, as demandas e os reclamos de um outro tipo de sociedade, qual seja, a agricultura familiar, pois parte-se do pressuposto de que esta sociedade, bem como seus atores sociais, não tiveram como interferir, por meio do agir comunicativo, na elaboração de tais políticas. Por isso, é preciso não só criar, mas também fomentar e desenvolver as políticas públicas já existentes, como o PRONAF, e que se originaram no mundo da

vida da agricultura familiar e para os seus respectivos atores sociais, isto é, o agricultor familiar. A partir disso, será possível a realização da cidadania, da democracia e do desenvolvimento no meio rural no meio rural.

Por fim, ainda se faz necessária a atuação e a presença estatal no sentido de auxiliar e promover o desenvolvimento do meio rural a partir de políticas públicas especificadamente voltadas para fomentar a cidadania do agricultor familiar e, com isso, estimular a realização destas políticas públicas de cunho emancipatório, criadas pelos próprios atores sociais (agricultor familiar), a partir do consenso e do agir comunicativo, juntamente com o apoio do Estado, para desenvolver a própria atividade agrícola familiar e, por consequência, o setor rural brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R.; MORELLO, T. F. **A democracia na raiz das novas dinâmicas rurais brasileiras**. International Conference Dynamics of Rural Transformations in Emerging Economies, April 14-16, 2010, New Delhi, India.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. São Paulo: Manole, 2003.

BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (Coords.). **Constituição e democracia: Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRESSIANI, Nathalie. Redistribuição e Reconhecimento - Nancy Fraser entre Jürgen Habermas e Axel Honneth. **Caderno CRH**, v. 24, n. 62, Salvador, Maio/Ago: 2011, p. 331-352. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v24n62/a07v24n62.pdf>. Acesso em: setembro 2019.

BUNCHAFT, Maria Eugênia. Esfera pública, reconhecimento e minorias: o diálogo Habermas-Fraser. **Revista Scientia Iuris**, v.18, n.1, Londrina, jul.2014, p. 153-180. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/18462/14735>. Acesso em: 28 jul. 2019.

CAMPOS E SANTOS, Ana Cláudia. **A institucionalização da cidadania no meio rural brasileiro pós-88: uma análise a partir do campo discursivo em torno do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade de Viçosa-MG. Viçosa-MG, 2017. Disponível em: <http://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/13474/texto%20completo.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 nov. 2018.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Orgs). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. II.

_____. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: base epistemológica e modelo de análise**. Brasília: UNB, 2010.

HENIG, Edir Vilmar; SANTOS, Irenilda Ângela dos. Políticas públicas, agricultura familiar e cidadania no Brasil: o caso do PRONAF. **Rev. Bras. Polít. Públicas (Online)**, Brasília, v. 6, nº 1, 2016 p. 255-269. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3343>>. Acesso em: 12 set. 2018.

PASCARELLI FILHO, Mario Pascarelli. **A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança**. São Paulo: DVS Editora, 2011.

ROESLER, Douglas André. Modernização da agricultura brasileira e agricultura familiar: uma leitura a partir de Jürgen Habermas. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista – UNIOESTE/MCR**, v.9, nº. 17, 2009, p. 69-80. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/view/5303/3953>>. Acesso em: 10 out. 2018.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria Social, Agricultura e Pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15988>. Acesso em: 04 set. 2018.

WALZER, Michael. **Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Recebido em 25/12/2018

Aprovado em 26/09/2019

Received in 25/12/2018

Approved in 26/09/2019