

## A DINÂMICA DO ESTADO BRASILEIRO E O ATENDIMENTO ÀS POPULAÇÕES RURAIS

*THE DYNAMICS OF THE BRAZILIAN STATE AND ATTENTION TO RURAL POPULATIONS*

Maria Rocha Kalil<sup>1</sup>

RECEBIDO: 11/09/2018 | ACEITO: 26/06/2019

DOI: 10.5902/2317175834719

### RESUMO

O presente artigo pretende fazer uma breve análise sobre as formas de atuação historicamente empreendidas pelo Estado Brasileiro em relação às demandas da população rural do país. Partindo da premissa de que, ao longo da história, os agricultores familiares e outras populações rurais estiveram predominantemente à margem do atendimento público, este ensaio se propõe a refletir sobre a histórica negligência observada para com este grupo social, com o intuito de destacar as complexidades e melhor compreender o atual cenário de políticas públicas de corte rural. A partir da análise da trajetória histórica do Estado Brasileiro e de sua (relativa) metamorfose segundo conjunturas específicas, enfatiza-se a Constituição Federal de 1988 como um marco para a ampliação dos direitos sociais de diversos segmentos historicamente excluídos do espectro de atendimento do Estado, culminando, nos anos 2000, no período-auge de implementação de políticas públicas direcionadas para diferentes grupos sociais que habitam as zonas rurais do país.

**Palavras-chave:** Estado; Políticas públicas; Populações rurais.

<sup>1</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), especialista em Política e Planejamento Urbano e mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ).

**ABSTRACT**

*The present article intends to make a brief analysis on the forms of agency historically undertaken by the Brazilian State in relation to Brazil's rural populations' demands. Based on the premise that, throughout history, family-based farming and other rural populations have been predominantly left out of the scope of public policy concern, this essay proposes to reflect on the historical negligence towards rural populations by the Brazilian State, in order to complexify and better understand the current rural public policy landscape. Grounded on the analysis of the historical trajectory of the Brazilian State and its (relative) metamorphosis according to specific political and social settings, Brazil's Federal Constitution of 1988 is emphasized as a milestone for the expansion of social rights of several segments historically excluded from the spectrum of services provided by State institutions, which, in the first decade of the 21st century, culminated in the most proficient years of public policy implementation directed to different social groups that inhabit rural areas of the country.*

**Keywords:** State; Public policy; Rural populations.

**1 Introdução**

Partindo da premissa de que, ao longo da história, os agricultores familiares e outras populações rurais estiveram predominantemente à margem do atendimento público, este ensaio se propõe a ponderar sobre a histórica negligência presente no quesito serviços públicos às populações proveniente de ambientes rurais, com o objetivo de melhor compreender o atual cenário de políticas públicas de corte rural. Para isso, parte-se de uma discussão teórica sobre alguns conceitos que, supomos, foram sendo absorvidos pelo Estado contemporâneo com o intuito de discutir de que forma ocorre a relação entre as políticas públicas e os sentidos da ação estatal no Brasil ou, ainda, como se dá a relação entre o Estado Brasileiro e a sociedade na atualidade. Com este propósito, tentaremos apresentar brevemente o debate sobre o paradigma do *desenvolvimento* – e outros conceitos correlatos – na perspectiva de compreender sua concepção, seu raio de ação e, conseqüentemente, suas formas de operacionalização, como parte do escopo da formulação de políticas públicas.

Ainda nesse sentido, parece-nos pertinente também tratar de alguns preceitos que foram sendo assimilados na construção do Estado Brasileiro, para melhor compreender a sua atuação. Trata de um arranjo institucional bastante complexo que, apesar de ter sofrido uma série de modificações ao longo da sua história, mantém na sua configuração desde heranças do seu passado colonial até novas tendências e processos do mundo que se convencionou chamar de *globalizado* e *moderno*. Assim, antes de iniciar a análise dos processos políticos, através dos quais as políticas públicas (foram e) são formuladas e executadas, é importante destacar que a ideia de Estado aqui não pressupõe um bloco monolítico, previamente dado, dotado de uma soberania impenetrável. Ao contrário, entende-se o conceito enquanto uma entidade em constante (re)construção, permeada por dadas correlações de força, inte-

resses distintos e fragilidades. Nesse sentido, cabe perceber que o caso brasileiro revela uma profusão de diferentes racionalidades que convivem e disputam o poder interna e externamente ao Estado<sup>3</sup>. Ao considerar a perenidade da entidade “Estado” e compreender, ao mesmo tempo, que interesses diversos o constituem, podemos iniciar o debate sobre as políticas públicas – nosso foco específico de análise – assimilando-as como um emaranhado de ações e estratégias politicamente induzidas que procuram articular a oferta de bens e serviços públicos em consonância com as demandas dos setores da sociedade.

Falar em políticas públicas é adentrar em um terreno complexo, perpassado por uma variedade de disciplinas, instituições e concepções, que abrangem diferentes questões, necessidades e pessoas. Nesse sentido, torna-se importante compreender o Estado como um ente cuja atuação não pode ser dissociada de seu contexto histórico e da concepção político-ideológica das diversas forças que compõem o governo em exercício, forças internas ou externas ao próprio arranjo estatal. E, a partir desse arcabouço, também é possível condicionar a “oferta” de políticas públicas – leiam-se, inclusive, as formas de elaboração, a quem se destina, quanto de recursos se disponibiliza, quais os resultados esperados etc. – a certos preceitos que variam no tempo e no espaço.

As orientações políticas irão, claramente, nortear e redefinir as políticas públicas a partir de suas concepções particulares. Assim, numa visão liberal ou neoliberal, como pôde ser observado em experiências históricas em determinados países, a universalidade dos benefícios de uma política social estatal tende a ser altamente rejeitada (e pode ser vista como um entrave ao desenvolvimento econômico), o que leva a redução massiva de gastos sociais públicos, cabendo ao Estado apenas ações pontuais de “ajuste de efeitos”, decorrentes de questões práticas advindas do sistema capitalista. Em contrapartida, segundo a concepção “social-democrata” – historicamente identificada pelo Estado de Bem-Estar Social<sup>4</sup> (*Welfare State*) –, o Estado garantiria uma rede de proteção social aos mais vulnerabilizados como forma de compensação aos desajustes causados pelas contradições do *laissez-faire*. Em sentido prático, essa distinção auxilia a compreender que as políticas públicas têm preceitos e funcionamentos diversos e que, sobretudo, estão em constante disputa política, sendo dependentes das articulações reais dos agentes na sociedade, de sua correlação de forças, bem como de preceitos ideológicos vinculados a grupos sociais distintos.

Nesse sentido, as políticas públicas podem ser encaradas como uma arena privilegiada onde o Estado legitima sua relação com a sociedade, seja através de intervenções pontuais com vistas a garantir o bem-estar da força

<sup>3</sup> O coronelismo, por exemplo, se caracterizou pela ação autoritária e abusiva dos coronéis que utilizavam-se do seu poder para manter a “ordem” e garantir troca de favores (votos no período eleitoral). Embora o cenário não seja mais o mesmo, algumas práticas do coronelismo permanecem na cultura política do país (influenciando na dinâmica societal brasileira), assim como outras formas de exercício de poder. Nesse sentido, a ideia é perceber como certas dualidades (formal/informal, arcaico/moderno etc.) não se mostram excludentes entre si, ao contrário, demonstram uma relação de simbiose e convivem na sociedade brasileira ainda hoje. Esse caráter híbrido da constituição do Estado e sociedade brasileira foi denominado por Francisco de Oliveira (2013) de “ornitorrinco”.

<sup>4</sup> Apesar de até hoje o Estado de Bem-Estar Social ser considerado uma referência no quesito atendimento/garantia de direitos sociais, diversos autores – a exemplo de Paoli e Telles (2000) – afirmam que esse modelo nunca chegou a ser implementado no Brasil.

de trabalho produtiva de um país, seja como resposta às demandas sociais de grupos mais vulneráveis e/ou específicos. Dentro desse quadro, o Estado funcionaria como uma espécie de mediador cujas atribuições regulares incluiriam a provisão de serviços e a garantia, através da política social, do atendimento e da proteção aos cidadãos, e a formulação e implementação de políticas estaria envolta em uma dinâmica de tensionamento entre a pluralidade de atores (estatais e não-estatais), que disputam assimetricamente os resultados do processo político em termos de acesso a benefícios “escassos” e de poder político propriamente.

Dentro desse processo, as instituições estatais mantêm um grau de relevância como atores políticos. Afinal, além de *locus* privilegiado da produção de políticas do Estado, elas também detêm específicos instrumentos de poder e aproximação com os procedimentos institucionais que conformam as políticas (normas, leis etc.). Contudo, fundamental, para a compreensão do jogo político em questão, é perceber o papel dos agentes – seja do Estado, do mercado ou da sociedade civil – e a relação entre eles na produção dessas políticas. Por conseguinte, para que se possa analisar tais relações, é importante compreender que concepções de Estado guiam as políticas públicas. Sendo assim, cabe discutir algumas concepções internalizadas pelo Estado contemporâneo para, a partir disso, tentar estabelecer uma melhor compreensão acerca da relação mantida entre o Estado e a sociedade e sua configuração no Brasil.

## 2 Discursos e racionalidades que permeiam o Estado contemporâneo

Segundo Weber (2004), o processo de racionalização da vida é um dos pressupostos do mundo *moderno*<sup>5</sup>. *Ao penetrar nos diversos âmbitos e instituições sociais, a racionalização pode ser refletida também na organização econômica, política, espacial e cultural da sociedade, sendo absorvida na organização burocrática do Estado, no interior de suas estruturas e, conseqüentemente, em suas ações. Assim, o Estado Moderno, imbuído de uma concepção racional-tecnista, foi idealmente estruturado através de uma hierarquia burocrática e da compartimentação de setores fundamentadas na tentativa de dinamizar os propósitos da ação estatal.*

*Tendo suas primeiras experiências na Europa Ocidental, esse arranjo institucional do Estado foi gradativamente sendo difundido para outras partes do mundo, disseminando determinados valores e práticas que, em virtude da dinâmica imperialista, se tornaram referências a serem seguidas. A expansão desse modelo partiu dos países do capitalismo central em direção aos países*

5 O *desencantamento do mundo*, segundo Max Weber, representou o processo através do qual a racionalização do mundo moderno se sobrepôs às tradições e emoções presentes nas sociedades mais antigas. A partir do desenvolvimento de um aparato tecnológico-científico e da expansão do capitalismo, a influência de certos dogmas religiosos e explicações orientadas pela *magia* que moldavam as relações sociais passam a ceder um espaço cada vez maior à objetividade e racionalidade em todos os aspectos da vida social, provocando o *desencantamento* sugerido por Weber.

*ditos periféricos*, baseando-se em uma perspectiva de *progresso* linear da “civilização”. Através do discurso do *desenvolvimento*, consolidado no período pós-guerra<sup>6</sup> e alicerçado numa concepção evolucionista da sociedade, de etapas históricas a serem seguidas em busca de um patamar pleno de bem-estar social e material, esse discurso foi gradativamente sendo legitimado a partir de esforços dos países *centrais*. Isto ocorreu com a não menos importante ajuda de agências de fomento internacionais, sendo assimilado prática e discursivamente pelos países chamados *subdesenvolvidos*.

Essa utopia, pavimentada pelo dinamismo urbano-industrial e pela evolução do meio técnico, acabou suscitando um processo de convergência linear no qual os países *subdesenvolvidos* foram adotando preceitos e práticas encontradas no que, oportunamente, se convencionou chamar de *primeiro mundo*. Essa “corrida” em prol do *progresso* e da convergência entre nações só foi possível por meio da legitimação desse arranjo utópico, não só por parte do Estado (enquanto entidade promotora do tal *desenvolvimento*), mas, sobretudo, por parte da sociedade como um todo, que, na esperança de um futuro materialmente realizável no tempo e no espaço, foi assimilando esse ideário hegemônico.

Com vistas a relativizar as premissas desenvolvimentistas pregadas pelos defensores da chamada *modernidade*, o livro “Dicionário do Desenvolvimento: um guia do conhecimento como poder” (1996), composto por textos de diversos autores, procura questionar a inexorável trajetória de “aprimoramento” das sociedades, indicando como, ao contrário, esta noção, ou melhor, a aplicação deste conceito, vem gerando mais desigualdades sociais, inclusive a partir das suas repercussões simbólicas. Nesse sentido, Sachs (1996, p. 2), organizador da obra, afirma que “el desarrollo es mucho mas que un mero esfuerzo socioeconómico; es una percepción que moldea la realidad, un mito que conforta a las sociedades y una fantasía que desata pasiones”<sup>7</sup>, sendo complementado por Esteva (1996), defende que, no escopo da mentalidade moderna, essa noção de desenvolvimento se destaca pela força que exerce no pensamento e comportamento societal.

Mais do que o simples desejo de viver num mundo material e socialmente mais *desenvolvido*, essa concepção particular e disseminada de *desenvolvimento* muitas vezes atua no sentido de determinar, a partir de um ordenamento geográfico necessariamente hierárquico, quem são os *primitivos* ou *atrasados*<sup>8</sup> – *seja na relação entre Estados, seja internamente. Com base numa interpretação que é, implícita e explicitamente, etnocêntrica, se estabelece que alguns (os “outros”) supostamente vivem em uma situação de carência por não possuírem bens materiais ou tecnologia ou por não compartilharem*

6 No discurso de posse do seu segundo mandato, Harry Truman, então presidente dos Estados Unidos, utilizou o termo *subdesenvolvido* para designar os países que viviam em situação de “miséria” e ressaltar a necessidade destes em alcançar o progresso industrial e científico a serviço da melhoria e do crescimento dessas regiões.  
7 Tradução livre: “Porque o desenvolvimento é muito mais que um mero esforço socioeconômico; é uma percepção que molda a realidade, um mito que conforta às sociedades e uma fantasia que desencadeia paixões”.  
8 É esse discurso de desenvolvimento não se mostra presente somente nos discursos oficiais, mas também na linguagem dos movimentos de base (SACHS, 1996).

da mesma racionalidade e temporalidade dos *civilizados*. Nesse sentido, Sachs (1996, p. 5) argumenta que “desde el comienzo, la agenda secreta del desarrollo no era otra cosa que la occidentalización del mundo”<sup>9</sup>.

Como a apreensão da noção de *desenvolvimento*, a *modernidade* também se apoiou no binômio ciência-técnica para justificar e legitimar a tal “racionalidade” almejada. A supremacia da ciência, enquanto superação do senso comum, se baseou na perspectiva de, através do método científico (e da busca pela “Verdade”), conhecer e, conseqüentemente, dominar “a natureza das coisas”. É também a partir dessa ótica que o saber técnico adentra às instituições estatais e, embora não consiga romper plenamente com o saber popular, se estabelece no patamar de um conhecimento especializado indispensável às práticas do mundo moderno. Esse modelo gerou repercussões na vida cotidiana ao longo da história – tendo historicamente favorecido mais a alguns grupos do que a outros. A partir desse referencial, baseado nos paradigmas do *desenvolvimento*, da ciência e da técnica, uma determinada concepção estatal, aliada à expansão do modo de produção capitalista, foi avançando também para as áreas rurais, vistas como *primitivas* e, particularmente no caso brasileiro, como um entrave ao progresso nacional.

Esse conjunto de preceitos e práticas, concebido e incorporado pela burocracia estatal, se mantém, de uma forma ou de outra, na gestão pública atual e nas convicções e ações dos diversos gestores que por aí passam. Nesse sentido, noções, como a de *desenvolvimento rural* (e as políticas implementadas com esta finalidade) como algo necessariamente benéfico, encontram-se amplamente naturalizadas e embebidas, ou melhor, mergulhadas numa lógica evolucionista que entende o rural como sinônimo de atraso. Portanto, a necessidade de abandonar práticas (e culturas) “retrógradas” – e absorver novas – se apoia numa espécie de idealização do “civilizado/evoluído” (essencialmente etnocêntrica) e numa pretensa inserção na economia global.

Paralelamente, a formação de uma sociedade de consumo, baseada na realização de aspirações materiais e simbólicas, passa a determinar, no imaginário social, o aguçamento de desejos materiais “urbanos” e necessidades “fabricadas”, proporcionados pela *mercantilização da vida*. Dessa forma, a lógica hegemônica “racional” e “desenvolvimentista” acaba se manifestando não só na espinha dorsal do Estado, mas, principalmente, nas práticas do mercado. Este último, com um poder de persuasão cada vez maior e mais abrangente na sociedade atual, determina processos e define ritmos que afetam, em última instância, as ações do poder público e as concepções da sociedade como um todo. Mais do que afetar, determinados padrões vigentes na lógica do processo de produção vão sendo incorporados pelas instituições públicas, como a assimilação de preceitos tais como “produtividade”, “eficiência” e “inovação”.

Assim, embora o Estado mantenha o posto de articulador-último na elaboração e implementação de políticas públicas, é na tensão entre os diferen-

<sup>9</sup> Tradução livre: “Desde o começo, a agenda secreta do desenvolvimento não era outra coisa senão a ocidentalização do mundo”.

tes atores sociais (e suas demandas) que se concretiza a disputa política real e a possibilidade de se estabelecer formas de atendimento social mais voltadas às reivindicações de determinados atores e envoltas em lógicas alternativas que se propõem a “desacorrentar” certos “discursos” e “racionalidades” enraizados que se impõem nos conflitos permanentes da vida prática. Portanto, dada a fluidez histórica da composição do Estado em sua forma burocrática, na estreita relação com práticas e ideários do mercado e nas possibilidades de construção de alternativas, na próxima sessão, tentaremos mostrar as diversas facetas do Estado Brasileiro ao longo do tempo e a importância do arcabouço político-ideológico do governo em exercício para a formulação e a implementação de políticas públicas.

### 3 Estado, sociedade e políticas públicas no Brasil

O Estado é feito de corpos que tem sua própria estrutura, que entretêm relações antagônicas entre si, o que faz com que às vezes dê para encontrar certos apoios, certas alianças e até uma certa cumplicidade com alguns pedaços dele. Guattari e Rolnik<sup>10</sup>

Tendo em vista que a atuação do Estado se encontra vinculada ao seu contexto histórico, nos cabe compreendê-lo como fruto de uma hegemonia de valores e processos – e como esses valores e processos vão sendo assimilados na prática dos agentes públicos e na ossatura do próprio Estado. Assim, a história das políticas públicas no Brasil atravessou diferentes momentos, desde pequenas ações pontuais até a proposição de iniciativas mais planejadas e direcionadas. Para além de uma cronologia das ações do Estado Brasileiro desde os seus primórdios, o objetivo aqui proposto é entender o processo de transformações vivenciadas ao longo do tempo para melhor compreender as metamorfoses da ação estatal e sua configuração atual, tendo como foco, em última instância, as políticas públicas para o meio rural.

Por sua constituição histórica, desde o Estado colonial português, o Estado no Brasil sempre manteve um papel regulador da sociedade civil, assim como determinados arranjos pautados no intercruzamento de interesses públicos e privados, como o patrimonialismo e o clientelismo. Com a Proclamação da República, em 1889, novas correntes de pensamento político baseadas nos princípios da Revolução Francesa foram introduzidas, com a transição de um regime escravocrata e a adoção de práticas e preceitos burgueses no âmbito estatal e na sociedade como um todo. Até a Revolução de 1930, apesar das disputas políticas intra-elite que culminaram na revolução varguista, o Estado Brasileiro se mantinha bastante submetido aos interesses de uma elite agrária composta de aristocráticos proprietários rurais. Foi só a partir do governo de Getúlio Vargas e do processo de urbanização e industrialização (substituição

<sup>10</sup> GUATTARI; ROLNIK, 1996, p. 150.

de importações) que a ação estatal foi sendo condicionada por uma perspectiva de instituir mais fortemente, no âmbito do aparelho estatal, preceitos ligados à racionalização burocrática.

Embora o governo Vargas tenha ficado marcado pela “ausência dos direitos políticos e da precariedade das liberdades civis, o regime ditatorial consolidou a ideia [sic] do Estado como agente fundamental do desenvolvimento econômico e do bem-estar social” (PANDOLFI, 1999, p. 11), através da promoção da industrialização e da intervenção em diversas áreas da vida social – a partir de decisões centralizadas na alta burocracia governamental. Nesse sentido, o Estado tomou para si a responsabilidade pelo provimento parcial da reprodução dos trabalhadores, implementando, por exemplo, as primeiras tentativas de uma política habitacional popular<sup>11</sup> e, em destaque, instituindo uma política trabalhista<sup>12</sup> – ao garantir uma legislação que mediasse as relações entre os patrões e a nova e crescente classe de trabalhadores urbanos.

Nesse período, pôde-se atestar o grande deslocamento da população rural para as cidades litorâneas, fenômeno associado, dentre outros fatores, à não-aplicação da legislação social ao campo ou à falta de uma política social efetiva para o meio rural. O êxodo rural, para Gomes (1999), refletia a situação na qual se encontrava o homem do interior, “uma vez que o trabalhador do campo via-se ignorado e desamparado, posto à margem das preocupações dos dirigentes do país” (GOMES, 1999, p. 70).

De um modo geral, observa-se, nessa fase, uma reforma institucional do Estado que, segundo Diniz (1999, p. 26), apesar de

ter dado passos importantes no sentido da racionalização da administração pública pela introdução do recrutamento com base no sistema de mérito e pela ênfase no critério da competência técnica no desempenho das funções burocráticas, o padrão clientelista de expansão da máquina estatal não foi eliminado. O resultado foi a evolução para um sistema estatal híbrido, marcado pela interpenetração entre os aspectos do modelo racional-legal e a dinâmica clientelista.

Apesar disso, o governo Vargas, de fato, apostou na reformulação e criação de novas instituições (ministérios, superintendências, institutos, conselhos, grupos executivos, departamentos, comissões, diretorias, companhias, bancos etc.), alterando a tecnoestrutura estatal. Nesse sentido, Diniz (1999, p. 28) ressalta que, a partir do início dos anos 30, vários conselhos técnicos foram criados com o objetivo de “assessorar o Estado na formulação de políticas e na tomada de decisões referentes a diversas áreas”, sendo “uma peça importante nessa engrenagem que viabilizou um sistema decisório mais aberto aos interesses econômicos, sem subverter a primazia da elite técnica”.

<sup>11</sup> O Governo Vargas iniciou a construção de conjuntos habitacionais através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Mais tarde, em 1946, no Governo do General Eurico Gaspar Dutra, é criada a Fundação da Casa Popular (FCP).

<sup>12</sup> Vale ressaltar que os direitos trabalhistas e previdenciários ficaram restritos a uma parcela dos trabalhadores, sem incorporar os trabalhadores informais urbanos e os trabalhadores rurais, que se mantiveram a margem dessas coberturas.

Seguindo a tendência de incentivo à industrialização iniciadas no período Vargas, o governo de Juscelino Kubitschek se destacou no período chamado de “desenvolvimentista” com o lançamento do ousado Plano de Metas, cujo slogan prometia o progresso de “50 anos em 5”. Sua gestão empenhou-se no esforço de superação do *atraso* rumo ao *progresso* – discurso estreitamente coadunado com os preceitos proclamados por Truman no pós-guerra. Segundo as palavras do próprio Juscelino<sup>13</sup>:

Vamos iniciar uma batalha conjunta para solucionar neste hemisfério o grave problema da estagnação, que é o reino da miséria. Já sabemos que só há uma luta válida, a de acelerar o desenvolvimento a fim de pôr paradeiro ao atraso que nos degrada. Que sabem o que fazer com a liberdade as populações das zonas subdesenvolvidas onde reina o total desconforto, a doença, a carência de quaisquer recursos? (BRASIL, 2009, p. 43)

[...] Devemos, primeiro, mobilizar-nos a nós próprios; despertar para o mundo de hoje; despertar para os problemas que se originaram dos efeitos de uma tecnologia adiantadíssima a ameaçar incessantemente os chamados países de plantação, que vivem de exportar matérias-primas e que, por motivos os mais diversos, não acompanharam o ritmo de crescimento das nações desenvolvidas (BRASIL, 2009, p. 44-45).

Para além do esforço empreendido pelo progresso do país, segundo Diniz (1999), no período pós-45, não houve uma mudança significativa em relação ao centralismo administrativo e o modo de governar varguista. Ao contrário, o autor defende que

preservou-se, em grande parte, o arcabouço institucional do governo deposto. Executivo forte, controle do processo decisório pela alta burocracia, subordinação dos sindicatos ao Ministério do Trabalho, desenvolvimento de uma classe empresarial atrelada aos favores do Estado e marginalização política dos trabalhadores rurais persistiriam como elementos centrais do novo regime (DINIZ, 1999, p. 29).

Após a Era JK, a instauração do período autoritário no Brasil, em 64, trouxe mudanças no arranjo político-institucional, marcado, principalmente, pela restrição à democracia e acentuação da centralização das decisões no poder executivo. A proeminência da abordagem técnica foi reforçada pelo “estilo tecnocrático de gestão da economia, fechado e excludente”, que abriu “caminho para a ascensão dos economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas para a definição dos rumos do capitalismo industrial [brasileiro]” (DINIZ, 1999, p. 30). Dentre as políticas de Estado, além da instituição do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND I e II), com o boom da industrialização e da

<sup>13</sup> Discurso realizado no Palácio do Itamarati, perante os membros do conselho da Operação Pan-Americana – Rio de Janeiro, 19 de abril de 1960.

urbanização a partir da década de 30 e, principalmente, ao longo dos anos 40, 50 e 60, o déficit habitacional passou a entrar mais incisivamente na agenda pública, gerando medidas mais efetivas por parte do Estado Brasileiro. Como forma de atender à demanda e dirimir as tensões entre os trabalhadores, o Estado buscou garantir alguns benefícios à classe trabalhadora. Dentre as medidas adotadas, destaque para a criação de um banco responsável pelo atendimento da questão habitacional dos trabalhadores, o Banco Nacional de Habitação (BNH), que, ao longo do tempo, foi perdendo seu caráter popular, se tornando mais a serviço do financiamento da casa própria para a classe média.

No que tange ao desenvolvimento rural, aqueles que continuaram no campo viram a agricultura se modernizar a reboque da industrialização ocorrida no país, processo impulsionado principalmente no período militar. Nesse sentido, as intervenções estatais buscavam inserir a agricultura no contexto do desenvolvimento econômico, enquanto estratégia de impulsão da dinâmica de desenvolvimento econômico e industrial e de uma política mais abrangente de “integração nacional”. Incentivados por financiamentos estatais<sup>14</sup>, alguns proprietários tiveram condições de “aperfeiçoar” tecnicamente sua produção e adquirir equipamentos e máquinas em busca de maior produtividade. Como política estatal de desenvolvimento econômico agrícola, os créditos e incentivos do Estado tinham por objetivo, em última instância, modernizar a agricultura para garantir, além de uma maior inserção externa do país através da exportação de bens primários, o abastecimento dos centros urbanos e os insumos para as indústrias (DAVID; CORRÊA, 2002), visão baseada na noção de superação do *atraso* e do *subdesenvolvimento*.

Os produtores que conseguiram aderir ao processo de modernização, motivada pelo ambiente de concorrência vigente no período, tiveram suas culturas cada vez mais destinadas à exportação ou às indústrias de alimentos. Por outro lado, a agricultura tradicionalmente praticada pelos pequenos agricultores foi perdendo espaço para a agricultura mecanizada e foram se tornando mais secundarizadas, antigas práticas de produção caracterizadas por uma relação (mais) convergente com o meio ambiente. A mecanização de tarefas antes desenvolvidas pelos trabalhadores rurais exigiu um novo perfil de trabalhador com maior qualificação profissional, alterando as relações de trabalho nessas áreas. Além disso, “uma parcela de pequenos produtores, que permaneceu no campo, viu-se obrigada a vender sua força de trabalho nas épocas de maior demanda por mão de obra, para complementar renda e assegurar a sobrevivência” (DAVID; CORRÊA, 2002, p. 30). Embora os pequenos agricultores tenham absorvido parcialmente a tecnologia agrícola, a solicitação de empréstimos e créditos deixou-os endividados, acarretando, muitas vezes, na venda de suas propriedades.

Assim, embora a “modernização” do campo tenha atingido seu objetivo de dinamizar os processos produtivos, nem todos conseguiram acompanhar o

<sup>14</sup> “O principal mecanismo da política agrícola foi o Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR (1965). A concessão de financiamentos subsidiados favoreceu a modernização tecnológica da agricultura e a concentração de recursos (terra e renda), beneficiando reduzido número de proprietários” (DAVID; CORRÊA, 2002, p. 26).

*desenvolvimento*. Fato que ocorreu pois as políticas implementadas priorizavam a questão agrícola em detrimento da questão fundiária, mantendo os grandes latifundiários à frente do *desenvolvimento rural*, ou seja, “historicamente, os grandes proprietários de terra sempre foram os principais beneficiados pelas políticas públicas” (DAVID; CORRÊA, 2002, p. 26), sendo elas destinadas principalmente para o aumento da produtividade da agricultura (em detrimento de políticas de regularização fundiária, de moradia, de assistência, dentre outras).

Ainda no período militar, a atuação político-econômica dos governos se caracterizou tanto por sua relação com os setores capitalistas da economia, permitindo a abertura ao capital privado nacional e estrangeiro (industrial e financeiro), quanto pelo incentivo a determinados ramos do capitalismo nacional e na consolidação de estatais. Em contrapartida, o poder público se mostrou extremamente interventor ao fornecer meios para a reprodução social dos trabalhadores e para manter a “lei e a ordem” da nação. De todo modo, embora esse período tenha se destacado pelo grande crescimento econômico, com expansão e diversificação da produção industrial, ficando conhecido como o período do “milagre econômico”, ele também se caracterizou por um momento de acentuação da pobreza e de grande concentração de renda.

De um modo geral, Bacelar (2003, p. 20) defende que no período compreendido entre 1930 e 1980 “o Estado era o promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade”, pois manteve o protagonismo das instâncias públicas, com o foco de ação nas transformações econômicas através do processo de industrialização, estando as políticas públicas implementadas nesse período mais a serviço do crescimento econômico, e não do desenvolvimento social do país. Nesse sentido, pode se dizer que a promoção de políticas públicas, até os anos 80, era caracterizada por uma centralização financeira e decisória no âmbito federal, estando os estados e municípios responsáveis apenas pela execução das políticas, quando eram designados a esta tarefa. Além disso, de uma forma geral, a sociedade civil se via parcialmente excluída dos processos de formulação, implementação e controle dessas políticas pela ausência de mecanismos formais que permitissem a participação social<sup>15</sup>.

Apesar da estrutura hierárquica e, principalmente, da maior influência das classes dominantes nas intervenções estatais, o debate sobre a descentralização e a participação dos cidadãos começou a ganhar destaque no Brasil nesse período. O cenário autoritário e centralizador característico da ditadura militar acabou movimentando ainda mais espaços de resistência e luta, trazendo à tona novas formas de organização social e, especialmente, novas bandeiras de luta – meio ambiente, questões de gênero, etnia etc. – que pautavam a garantia de direitos e de participação nas instâncias decisórias das políticas públicas.

Tema largamente discutido por diversos autores, como Paoli e Telles (2000), a década de 80 foi palco de uma grande efervescência de movimentos sociais estimulada pelo processo de redemocratização do Estado Brasileiro. O

<sup>15</sup> Algumas demandas da população eram atendidas através das relações estabelecidas entre os políticos e sua clientela, configurando-se em práticas do chamado “clientelismo”, à base de troca de favores.

maior ativismo da sociedade civil conseguiu colocar em destaque uma série de reivindicações populares, além de questionar os pressupostos da cidadania parcial vigentes na época. Em meio ao furor democrático incutido pela sociedade, com a introdução e a consolidação de novos atores/sujeitos políticos, através da mobilização e da luta (bem como de um processo de deslegitimação do Estado autoritário), houve uma ampliação de políticas públicas mais comprometidas com o público-alvo e direcionadas às suas especificidades.

Nesse sentido, é de se argumentar que a Constituição de 88 foi um marco no que tange à ampliação dos direitos sociais e ao alargamento das atribuições do Estado, tendo sido amplamente celebrada

como momento fundante de uma modernidade democrática que prometia enterrar de vez a ordem legal autoritária instituída por 20 anos de governos militares. Promessa não inteiramente cumprida, é preciso dizer desde logo. Mas, em que pesem seus limites e ambivalências, a legalidade democrática, negociada e pactuada no correr de mais de um ano de trabalhos constituintes, traz as marcas dessa movimentação social ampla e plural que marcou a primeira metade da década de 1980 (PAOLI; TELLES, 2000, p. 109).

No rol das conquistas advindas da Constituição, a participação da sociedade civil na agenda da gestão pública foi incorporada através de mecanismos que possibilitariam (parcialmente) o exercício da democracia direta e participativa<sup>16</sup>. A Carta Constitucional também propiciou a criação e institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas – deliberativos ou apenas consultivos – que, de modo geral, são órgãos encarregados pela formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas nas três esferas de governo, integrados por representantes do Estado e da sociedade civil. Mas vale destacar que

no processo de constituição de uma esfera pública democrática para o debate e a deliberação, os conselhos incorporaram, além dos movimentos sociais, vários outros grupos e interesses presentes no debate público setorial. Assim, a perspectiva de representação refere-se não apenas aos beneficiários, mas também ao conjunto de outros atores envolvidos na execução dessas políticas, tais como grupos profissionais, setores privados e especialistas, abrindo espaço para um leque bastante amplo e diferenciado de interesses que, em cada caso, transformarão o conselho não apenas em ator no campo das políticas sociais, mas também em arena onde atuam diversas forças e interesses. (SILVA et al, 2005, p. 376)

Apesar da limitação e dos conflitos inerentes à política realmente existente nessas arenas, o tema da participação ganhou relevância no debate sobre as políticas públicas no país, e a participação popular passou a ser vista como um

<sup>16</sup> A exemplo do Título II, Capítulo IV, Art. 14: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”.

mecanismo destinado a reduzir a distância entre aqueles que participam dos processos decisórios e os beneficiários das políticas. Além disso, embora conciliador de interesses diversos, o texto constitucional conseguiu romper com alguns paradigmas hegemônicos e garantir, a passos lentos, conquistas para diversos segmentos historicamente excluídos do espectro de atendimento do Estado. Aqui se incluem, por exemplo, as comunidades quilombolas que, no Artigo 68<sup>17</sup>, obtiveram a garantia de propriedade das terras tradicionalmente ocupadas, ainda que só em 2003 tenha sido regulamentado o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras, através do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

No mesmo bojo, outros movimentos sociais ligados à agricultura e à terra também puderam reivindicar maior atenção ao rural. A partir da abertura iniciada com a redemocratização, as lutas sociais desses movimentos ganharam destaque na década de 90,

na medida em que os governos da época passaram a se sentir obrigados a responder às demandas colocadas na agenda pública, ao mesmo tempo que os próprios movimentos sociais rurais esboçavam a construção de uma unidade de luta política que resguardava a autonomia e a especificidade de todos os participantes (MATTEI, 2017, p. 170).

São conquistas desse período, por exemplo, a criação da Secretaria Especial Extraordinária de Assuntos Fundiários – posteriormente transformada no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – e do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) que, mais tarde, iria se tornar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Para além da ampliação do atendimento social, de formas de participação popular e de políticas direcionadas a grupos específicos, nos anos 90, há uma proliferação de entidades da sociedade civil organizada influenciando sobre a definição e a execução de políticas públicas em um contexto de descentralização das ações. No rastro do discurso da fragilidade estatal na implementação de serviços e políticas sociais, aumenta exponencialmente o número de experiências de execução de políticas por meio de entidades do chamado “terceiro setor”, ou ONGs, sendo estabelecidas cada vez mais parcerias com instituições do setor privado, incentivadas através da facilitação de mecanismos de financiamento direto e indireto<sup>18</sup> na área social. Ao longo desse período, alicerçados por preceitos e práticas identificadas pelo que se convencionou chamar de neoliberalismo, os governos Collor e Fernando Henrique Cardoso traçaram um movimento de reordenamento da agenda pública, priorizando políticas de “ajuste estrutural” e um processo de maior internacionalização da economia, em detrimento de

<sup>17</sup> Art. 68 do ADCT: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

<sup>18</sup> Alguns dos principais mecanismos jurídicos que permitem a pessoas ou a entidades privadas sem fins lucrativos o acesso a recursos estatais são: (i) Diretos: subvenções sociais, auxílios, convênios, termos de parceria; (ii) Indiretos: imunidades de impostos, isenções (SILVA et al, 2005).

demandas sociais historicamente vinculadas à intervenção direta do Estado.

Para Dagnino (2004), o estreitamento da relação entre Estado e o terceiro setor representa uma das formas de *confluência perversa*, marcada pela combinação entre um aprofundamento das instâncias de participação e alguns preceitos de um Estado mínimo, o que repercutiu na redução do monopólio estatal no provimento de direitos sociais em prol da maior atuação da sociedade civil. Dessa forma, ainda que, por um lado, haja uma ampliação de espaços públicos para discussão e formulação de políticas públicas a partir de uma sociedade civil ativa e propositiva, a própria noção de participação – assim como de sociedade civil e cidadania – é defendida e apropriada através de um discurso que estimula moralmente os indivíduos a se engajarem, e a serem empreendedores de si mesmos, mediante o enxugamento das atribuições estatais (DAGNINO, 2004). Nesse sentido, no interior dos espaços abertos à participação,

o que se espera deles [setores da sociedade civil] é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas (DAGNINO, 2004, p. 102).

Ou seja, o ideário neoliberal, ao mesmo tempo em que minimiza o peso das políticas públicas – ou melhor, credita os percalços econômicos à própria “intervenção excessiva” do Estado –, também coloca ênfase na capacidade operacional do mercado e da sociedade civil enquanto propulsores de funções antes desempenhadas pelo Estado, que, despido do monopólio da execução de serviços públicos, passa a ser também coordenador e fiscalizador de serviços prestados por outros agentes. Assim, dada a hegemonia do neoliberalismo, as políticas públicas ganham novos contornos, passando a incorporar aspectos que vão desde o financeiro até o social. Ainda que se mantenha como referência do processo, o Estado passa a ceder funções outrora exercidas monopolisticamente, implicando numa maior atuação política e social dos agentes de mercado, que, por sua vez, vêem as políticas sociais muitas vezes como “despesas” que oneram o orçamento público.

Uma vez que a correlação de forças da sociedade é muitas vezes refletida na estrutura interna do aparelho estatal, essa dinâmica é reforçada pela maior influência das instituições de mercado nas concepções e no agir estatal, diminuindo, assim, a atuação do serviço público em prol de demandas sociais direcionadas a setores da sociedade relativamente excluídos dos centros de decisão de poder real. O Estado passa, então, a incorporar lógicas e ferramentas de gestão do setor privado na administração pública, respondendo às pressões por determinados parâmetros de condução da máquina pública, tal como a noção de eficiência nos processos gerenciais. Dessa forma, princípios como de eficiência, eficácia, produtividade e metas quantitativas acabam,

muitas vezes, se sobrepondo à premissa da justiça social, consolidando uma lógica tecnocrática específica, pavimentada pelo empreendedorismo da gestão pública. Isto acaba por gerar uma incompatibilidade de funções institucionais entre parâmetros estatais e empresariais no que tange à estrutura, aos objetivos, aos processos e, sobretudo, aos fins, com prováveis prejuízos à prestação de serviços sociais.

Embora não tenha rompido com determinadas premissas e práticas do neoliberalismo à brasileira dos anos 90, a ascensão do Partido dos Trabalhadores à presidência, no início dos anos 2000, inaugura um período caracterizado por um maior enfoque social e pelo maior diálogo com os movimentos sociais, em particular, e com a sociedade civil como um todo. Aliando crescimento econômico, ampliação do gasto público e redistribuição de renda, o Estado não só voltou a ter um papel mais incisivo na indução do desenvolvimento, como também foram elaboradas estratégias e mecanismos para garantir, através de políticas públicas, o atendimento às populações mais vulneráveis. Nesse sentido, pode se dizer que esse período foi marcado pela consolidação de determinados preceitos sociais ratificados na Constituição de 88, com a ampliação das arenas de participação (e a voz dos excluídos) e a criação de secretarias e setores específicos dentro dos órgãos públicos para atendimento das demandas das minorias sociais. Particularmente, no que tange à avaliação das políticas públicas, é de suma importância compreender como o desenvolvimento histórico do Estado e do cenário político brasileiro repercutiu em certo hibridismo da gestão pública, atualmente caracterizada pela sobreposição de diferentes ideais e práticas historicamente determinados e, até recentemente, por aspectos específicos identificados com o contexto da hegemonia política do Partido dos Trabalhadores, como bem ilustrado pelo fortalecimento de políticas públicas direcionadas.

#### 4 A emergência de políticas públicas direcionadas e a questão rural brasileira

*Tenemos el derecho a ser iguales cuando las diferencias nos hacen inferiores; tenemos el derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos quita nuestras características en el continente.*  
Boaventura de Sousa Santos<sup>19</sup>

Conforme dito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 representou um marco histórico no processo de redemocratização política do país. Mas a ampliação democrática da Carta Magna não ficou restrita à maior participação da sociedade nos processos decisórios da gestão pública. O novo texto constitucional também contemplou segmentos da sociedade brasileira historicamente invisibilizados, representando uma abertura à pluralidade através do reconhecimento de sujeitos de formas de organização social e cultural diferenciadas, <sup>19</sup> Tradução livre: “Temos o direito a ser iguais quando as diferenças nos tornam inferiores; temos o direito a ser diferentes quando a igualdade anula nossas características no continente” (SANTOS, 2009, p. 39).

fundamentado na pertinência (e na urgência) de se discutir e (re) elaborar formas de atendimento alicerçadas pelo respeito às particularidades dos distintos grupos sociais que compõem o território brasileiro. Assim, nesta seção, iremos apresentar a guinada do Estado Brasileiro na perspectiva de dar visibilidade às diversas populações rurais – processo aprofundado, especialmente, a partir dos anos 2000. Em particular, será dada maior ênfase para as comunidades quilombolas como exemplo de segmento (majoritariamente rural) atendido a partir do redirecionamento do Estado em prol das políticas diferenciadas.

Muitos autores defendem que, no período de 2003 a 2014, questões relativas ao meio rural ganharam protagonismo no país, principalmente devido à bandeira levantada pelo governo da luta pela diminuição da pobreza e da fome. Mattei (2017, p. 171), por exemplo, afirma que

Ao longo da primeira década do século XXI, foi implantado, no meio rural brasileiro, um conjunto integrado de ações públicas que, além de contribuir decisivamente para o aumento da produção agropecuária do país, proporcionou vida digna para uma parcela expressiva da população que se encontrava à margem da sociedade brasileira. Foi nesse contexto que, além de serem priorizadas ações diretas junto aos assentados da reforma agrária e aos agricultores familiares tradicionais, privilegiou-se igualmente o atendimento a diversos segmentos sociais até então praticamente invisíveis para as políticas de desenvolvimento rural. [...] Dessa forma, novos personagens entraram em cena no processo de desenvolvimento rural do país, tendo seus direitos reconhecidos e garantidos. [...] Nesse caso, o meio rural também passou a ser concebido como um espaço de justiça social, além de ser um local de produção agropecuária.

A visibilidade e garantia de direitos desses segmentos se mostra extremamente pertinente se olharmos para a diversidade cultural existente no país e para a composição etnicamente diferenciada da população nacional. Em números, dados da Fundação Cultural Palmares (FCP)<sup>20</sup> informam que existem cerca de 3.212 comunidades quilombolas certificadas pela instituição, encontradas em 24 estados brasileiros, e localizadas, em sua maioria, na região nordeste<sup>21</sup>. Nesse mesmo sentido, além dos mais conhecidos indígenas e quilombolas, podemos pensar nos inúmeros grupos espalhados pelo território nacional que se autodefinem como *povos e comunidades tradicionais*, tais como: ciganos, pomeranos, ribeirinhos, quebradeiras de coco babaçu, seringueiros, pescadores artesanais, caiçaras, agroextrativistas da Amazônia, povos dos faxinais, dos fundos de pasto, geraizeiros, pantaneiros, retireiros, comunidades de terreiros e outros (MONTENEGRO, 2012), perfazendo uma gama de tradições e culturas que requerem, além de políticas universalistas, acesso a políticas que reconheçam a diversidade.

<sup>20</sup> Dados obtidos no site: [www.palmares.gov.br](http://www.palmares.gov.br), última atualização até a Portaria nº 316 de 23 de novembro de 2018.

<sup>21</sup> Segundo os dados disponibilizados no Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas (BRASIL, 2013, p. 14), “as comunidades quilombolas localizam-se em 24 estados da federação, sendo a maior parte nos estados do Maranhão, Bahia, Pará, Minas Gerais e Pernambuco. Os únicos estados que não registram ocorrências destas comunidades são o Acre e Roraima, além do Distrito Federal”.

Assim como as comunidades reconhecidas como *tradicionais*, as demais populações rurais também se tornaram alvo de diversas políticas públicas direcionadas, não apenas no que tange ao desenvolvimento da agricultura, mas também relacionadas ao *empoderamento*<sup>22</sup> *das mulheres do campo*, à *moradia* e *outras*. Nesse sentido, houve um incremento no atendimento, tanto incorporando os *povos tradicionais* em políticas para o rural pré-existent, quanto na criação de políticas que englobam vários segmentos, dentre eles, os agricultores familiares e trabalhadores rurais, assentados de reforma agrária etc. Depreende-se desse dado que, em sendo público-alvo da mesma política, essas comunidades apresentam algumas similaridades, sendo necessária, normalmente, a obtenção da Declaração de Aptidão ao PRONAF<sup>23</sup> (DAP) para acessar tais políticas, ou seja, estariam todas “unidas” pela prática da agricultura familiar. Embora diversas legislações internacionais e nacionais tenham influenciado, direta ou indiretamente, a discussão e implementação de políticas para os *povos e comunidades tradicionais* e grupos rurais no Brasil nas últimas décadas<sup>24</sup>, é importante refletir sobre a atuação do Estado junto a estes povos e comunidades, através da criação de programas, comissões e conselhos, e alterando internamente sua estrutura, com a criação de setores e órgãos direcionados ao atendimento destes segmentos sociais<sup>25</sup>.

Sobre a legislação acerca dos direitos quilombolas, por exemplo, vale ressaltar que um conjunto de ações nessa direção começa a se intensificar a partir de 2003, com a entrada do Partido dos Trabalhadores no Governo Federal. A criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), através da Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, e convertida na Lei nº 10.678, representa o reconhecimento da luta histórica do movimento negro, indicando justamente o redirecionamento do Estado Brasileiro à perspectiva de dar maior visibilidade às questões étnico-raciais, respondendo politicamente às desigualdades raciais e sociais existentes no país. No mês de novembro do mesmo ano, dois outros importantes decretos acenaram para a redefinição da atuação do Estado em relação às demandas dessa população, no que tange à regulamentação dos procedimentos para a titulação das terras tradicionalmente ocupadas realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)<sup>26</sup> e a instituição da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR)<sup>27</sup>. Esta última teve como objetivo a “redução das desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra, mediante a

<sup>22</sup> Ao considerar a necessidade de *empoderamento* de um grupo, parte-se do pressuposto que este é destituído de poder. “Há, assim, um sujeito do empoderamento, que atribui ‘mais poder’ ao objeto do empoderamento. Deste modo, o empoderamento demarca bem o lugar dos ‘excluídos’ ao definir a priori quais são os sujeitos que detêm o poder e, portanto, a capacidade e possibilidade de transformação política e quais os sujeitos que precisam de um aporte extra de poder para poderem se fazer ouvidos” (MELLO, 2006, p. 23).

<sup>23</sup> Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

<sup>24</sup> Para mais informações sobre legislação internacional e nacional que incide sobre *povos e comunidades tradicionais*, ver: Shiraiishi Neto (2007).

<sup>25</sup> Sobre esse assunto, Almeida (2008, p. 34) afirma que “se porventura, foram instituídos novos órgãos públicos pertinentes à questão, sublinhe-se que a competência de operacionalização ficou invariavelmente a cargo de aparatos já existentes”, reforçando que as novas disposições constitucionais foram articuladas com estruturas administrativas pré-existent, apenas sendo acrescidos os atributos étnicos.

<sup>26</sup> Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

<sup>27</sup> Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003.

realização de ações exequíveis a longo, médio e curto prazos, com reconhecimento das demandas mais imediatas, bem como das áreas de atuação prioritária” (BRASIL, 2003a).

O quesito titulação se mantém alvo de inúmeras discussões e críticas. Isso porque há uma enorme defasagem entre o número de solicitações de abertura de processos administrativos para a regularização dos territórios e o número de títulos emitidos de fato. Segundo dados do INCRA<sup>28</sup>, 1.533 processos foram abertos em suas superintendências, mas apenas 207 títulos foram emitidos (áreas tituladas pelo INCRA e/ou outros órgãos federais e estaduais responsáveis, no período de 1995 a 2016). As dificuldades em garantir a propriedade definitiva das terras para as comunidades quilombolas não se restringem, certamente, às burocracias inerentes ao funcionamento da máquina administrativa estatal. Conforme aponta Almeida (2005, p. 22), “há várias configurações neste jogo de poder que transcendem a questões de operacionalidade e a rubricas orçamentárias”. Significa dizer que questões ligadas à histórica concentração de terras no país e aos interesses dos grandes latifundiários dificultam direta e/ou indiretamente na efetiva regularização fundiária das áreas quilombolas. Além disso, a titulação coletiva dos territórios quilombolas impede a especulação e as possíveis pressões e transações no mercado de terras, o que “contraria os interesses latifundiários, os especuladores, os “grileiros” e os que detêm o monopólio dos recursos naturais” (ALMEIDA, 2005, p. 25). Desse modo, embora o Estado tenha criado mecanismos para colocar em prática o previsto no Art. 68 da Constituição, o que se percebe é o peso das relações de poder e a infraestrutura insuficiente do INCRA no andamento das titulações, resultando em uma prática descontínua e aquém da grande demanda por regularização solicitada pelas associações quilombolas.

Ainda a respeito dessa temática – que aparece constantemente como uma das principais demandas dos movimentos nos espaços de discussão – cabem outras questões que dizem respeito aos demais povos e comunidades tradicionais. Isso porque, à parte os povos indígenas e os quilombolas, não há, na maioria dos casos, um arcabouço jurídico e legal vigente que subsidie a regularização das áreas ocupadas pelos demais segmentos sociais que compõem a ampla categoria dos povos e comunidades tradicionais, deixando-os vulneráveis à dinâmica imobiliária e às intimidações, seja por parte do próprio Estado, seja por setores de interesses privados. No plano das políticas nacionais mais abrangentes, destaca-se ainda a criação do Programa Brasil Quilombola (PBQ), lançado em março de 2004, como uma política de Estado, com a participação de diversos órgãos governamentais na tentativa de gerir um conjunto de ações integradas. Como seu desdobramento, foi lançada a Agenda Social Quilombola<sup>29</sup> que contém ações nas áreas de acesso à terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; direitos e cidadania. Em consonância com a descentralização federativa estabelecida pela

28 Dados disponíveis em: [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br).

29 Decreto nº 6.261, de 20 de novembro de 2007.

Constituição, a gestão do programa se dá através da articulação entre os entes federados e a interlocução com órgãos estaduais e municipais de promoção da igualdade racial, associações representativas das comunidades quilombolas e outros parceiros não-governamentais – capitaneados pela SEPPIR, em conjunto com os ministérios que compõem o seu Comitê Gestor<sup>30</sup>.

Na mesma direção, mas com escopo maior por incluir outros segmentos além dos quilombolas, instituiu-se a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), em fevereiro de 2007<sup>31</sup>, tendo como

principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições (BRASIL, 2007a).

Esta política envolve diversas áreas, ações e atividades, que “deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática” (BRASIL, 2007a). A coordenação da PNPCT fica a cargo da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)<sup>32</sup>, sendo presidida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No seu Art. 4º, o decreto indica a composição paritária dos seus membros, formada por “quinze representantes de órgãos e entidades da administração pública federal e quinze representantes de organizações não-governamentais, os quais terão direito a voz e voto” (BRASIL, 2006), e que deverão se reunir a cada três meses para discutir, articular, propor e acompanhar as ações e políticas que incidam sobre os povos e comunidades tradicionais.

Em que pese a contribuição da CNPCT na discussão e na inclusão participativa dos segmentos interessados na política, dados de uma pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012)<sup>33</sup> sobre a CNPCT na visão dos seus membros informam que, sobre o grau de articulação dos conselheiros com o poder público, a maioria dos participantes (47%) definiram como pouco satisfatório ou insatisfatório (32% afirmaram estar satisfeitos, 10% muito satisfeitos, enquanto 11% não responderam). Em outro aspecto, sobre a percepção dos participantes em relação à influência da Comissão, 58% acreditam

30 O Comitê Gestor do PBQ é formado por: 1. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR/PR); 2. Casa Civil da Presidência da República (CC/PR); 3. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); 4. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); 5. Ministério da Cultura (MinC) e Fundação Cultural Palmares (FCP); 6. Ministério das Cidades (MDCidades); 7. Ministério da Educação (MEC) e Fundo Nacional da Educação (FNDE); 8. Ministério da Saúde (MS) e Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); 9. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); 10. Ministério da Integração Nacional (MI); e 11. Ministério de Minas e Energia (MME).

31 Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.

32 Criada originalmente como Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais pelo Decreto de 27 de dezembro de 2004, teve sua composição, estruturação, competências e funcionamento modificados pelo Decreto de 13 de julho de 2006, tornando-se Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

33 O questionário foi elaborado com o objetivo de analisar os seguintes itens: perfil dos cidadãos que atuam como conselheiros; forma de atuação do conselheiro; e funcionamento do conselho. Dezenove membros responderam ao questionário, sendo 84% integrantes da sociedade civil e 16% representantes do poder público, sendo o resultado mais representativo da visão dos membros da sociedade civil.

ser pouco significativa a influência na agenda do Congresso Nacional e 11% acham que não tem nenhuma influência<sup>34</sup>. Segundo o mesmo estudo, dentre as dificuldades apontadas pelos membros da Comissão, aparecem com maior frequência: a baixa prioridade política dada à CNPCT por parte da Secretaria-Geral da República, a frequência das reuniões (consideradas muito esparsas) e o pouco tempo de discussão existente nas reuniões. Dentre os pontos fortes, foram mencionados o aumento da visibilidade da temática dos povos e comunidades tradicionais e a diversidade da composição da Comissão. Essas informações são pertinentes para a reflexão sobre os canais abertos para a participação da sociedade civil na agenda política e para compreender os meios pelos quais se dá essa participação ou o funcionamento desses canais e sua influência direta na formulação das políticas públicas para os diversos segmentos.

No sentido dessas análises, podemos também problematizar a questão do discurso de *desenvolvimento* presente na PNPCT e nas demais políticas de uma forma geral. A concepção de *desenvolvimento sustentável* utilizada no decreto da PNPCT refere-se ao “uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras” (BRASIL, 2007a). Mas como se dá esse *desenvolvimento*? Através de qual definição se estabelece que esses povos são *subdesenvolvidos* e em busca de *desenvolvimento*? Aqui aludimos aos discursos e racionalidades que se mantêm presentes nos documentos oficiais e que podem se refletir em incongruências na implementação de políticas públicas, não representando os reais anseios do público-alvo dessas políticas.

Dessa forma, considerando as especificidades de cada comunidade e sua relação com as políticas públicas, parece pertinente discutir sobre as políticas que atendem às populações rurais e às *comunidades tradicionais*, enquanto grupos que detêm organização social e características próprias e que, por isso, podem apresentar uma certa “distância” em relação ao *modus operandi* do Estado. Contudo, essa guinada do Estado Brasileiro na perspectiva de dar alguma visibilidade a essas populações – ainda que não tenha atingido um patamar ideal – começou a perder força e regredir fortemente a partir de novas determinações conservadoras da gestão pública nacional, a partir de 2014.

### 5 Considerações finais (ou “Direitos sociais: afinal, do que se trata?”<sup>35</sup>)

[...] talvez o mais importante, não poderíamos ir muito além do que constatar – e lamentar – os efeitos devastadores das mudanças em curso no mundo contemporâneo, demolindo direitos que, em que pesem todos os seus limites, mal ou bem garantem

<sup>34</sup> Sobre a influência da CNPCT nas políticas públicas do MDS (órgão ao qual a Comissão está vinculada), 53% acredita ser significativa ou muito significativa. Já a influência da Comissão nas políticas públicas de outros ministérios com os quais se relaciona teve avaliação negativa, tendo 53% dos membros avaliando como pouco significativa (IPEA, 2012). O relatório também apresenta outros dados interessantes no que tange ao funcionamento da Comissão, como questões relativas à compreensão dos assuntos tratados na CNPCT e a compreensão da linguagem utilizada nas reuniões.

<sup>35</sup> Referência ao texto de Vera da Silva Telles (1998).

prerrogativas que compensam a assimetria de posições nas relações de trabalho e poder, e fornecem proteções contra as incertezas da economia e os azares da vida. (TELLES, 1998, p. 37) [...]

Pois se bem é certo que os modelos conhecidos de proteção social vêm sendo postos em xeque pelas atuais mudanças no mundo do trabalho e que conquistas sociais vêm sendo demolidas pela onda neoliberal no mundo inteiro, também é verdade que esse questionamento e essa desmontagem reabrem as tensões, antinomias e contradições que estiveram na origem dessa história. (TELLES, 1998, p. 37-38)

Se, na década de 90, a autora Vera da Silva Telles buscava fomentar o debate sobre os direitos sociais em um contexto de desmantelamento do Estado e da crescente potência do ideário neoliberal na gestão pública, o que poderíamos acrescentar a esse debate na atual situação do país?

Passamos pelos governos de cunho neoliberal dos anos 90 com a propagação do discurso hegemônico de que “o mercado é o único e exclusivo princípio estruturador da sociedade e da política, que diante de seus imperativos não há nada a fazer a não ser a administração técnica de suas exigências (...)” (TELLES, 1998, p. 42), ou seja, tentava-se incutir na sociedade o mito do mercado como salvação. Ledo engano. Ainda que o mercado tenha mantido sua influência na dinâmica do Estado, no início dos anos 2000, tivemos a ampliação de algumas políticas sociais voltadas a minorias e/ou populações historicamente preteridas nas intervenções estatais.

As políticas públicas direcionadas apresentadas aqui foram elaboradas e implementadas com o objetivo de suprir uma histórica lacuna de garantia de direitos de agricultores familiares, trabalhadores rurais e outros grupos sociais, habitantes de áreas muitas vezes esquecidas pelo poder público. Seja por suas especificidades, seja pela distância ou pela falta de divulgação e informação das ações do Estado, as comunidades rurais seguem demandando muitas intervenções nas diferentes áreas da vida – transporte, educação, saneamento etc. Também é pertinente ressaltar que, embora existam políticas direcionadas (até quando?), as lideranças comunitárias continuam encontrando dificuldades em terem seus projetos aprovados. A deficiência de informações, a complexidade das portarias que regulamentam os programas e os trâmites exigidos para as entidades confundem e criam obstáculos à ação destas pequenas associações (KALIL, 2018).

Paralelamente, mas não menos importante, vive-se um novo momento histórico (caótico) no país, no qual os direitos penosamente conquistados após muitos anos de luta dos movimentos sociais vão sendo pouco a pouco desmantelados, impactando, principalmente, estes segmentos da população historicamente negligenciados pela ação do Estado. Muitas conquistas angariadas a partir da Constituição de 88 e implementadas especialmente nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2014) – embora tenham sido gestões muito aquém

do que foi “prometido” – encontram-se à deriva e, infelizmente, à mercê de grupos tradicionalmente hegemônicos do país que vão na contramão de qualquer ideário que comungue com premissas de equidade, justiça e democracia.

Nesse sentido, tivemos recentemente o julgamento<sup>36</sup> da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239 apresentada pelo Partido Democratas (DEM) contra o Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta a titulação das terras ocupadas por remanescentes de comunidades dos quilombos. A ADI foi apoiada pela bancada ruralista, por razões óbvias. No entanto, a aprovação da ação de inconstitucionalidade poderia gerar grandes prejuízos para as comunidades quilombolas. Além do direito à terra negado, essas populações teriam ainda mais dificuldades para acessar outras políticas públicas. Felizmente, por maioria dos votos, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a validade do referido decreto, garantindo, com isso, a titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas. Contudo, a política de austeridade estabelecida no país desde 2014 e mantida nos últimos anos tem impactado negativamente a vida de milhares de brasileiros que vivem no campo. Programas sociais de suma importância para a sobrevivência dos agricultores, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), estão sofrendo cortes em seus orçamentos, deixando um rastro de pobreza e desigualdade nas diversas comunidades rurais espalhadas pelo país<sup>37</sup>.

Políticas públicas de regularização fundiária de terras quilombolas (e de outros povos e comunidades tradicionais), os programas de habitação para as faixas de menor renda, assim como outras políticas direcionadas às populações rurais e comunidades tradicionais (ênfaticamente neste trabalho, a partir da incorporação da “diferença” e da “diversidade” no atendimento do Estado) estão sendo desmanteladas no atual cenário de retrocesso de direitos que estamos vivenciando (MATTEI, 2017). O artigo de Telles (1998) não poderia ser mais atual – mesmo 20 anos depois – ao demonstrar como os direitos ainda aparecem como ônus a ser eliminado do orçamento e a equidade se torna um horizonte cada vez mais inalcançável.

<sup>36</sup> Julgamento realizado em 8 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=369187>.

<sup>37</sup> Fonte: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/politicas-de-austeridade-sao-devastadoras-para-as-comunidades-rurais-no-brasil>.

## Referências

- ALMEIDA, A. W. B. Nas bordas da política étnica: os quilombos e as políticas sociais. **Boletim Informativo do Nuer**. Territórios quilombolas: reconhecimento e titulação das terras. Florianópolis, UFSC, v. 2, n. 2, p. 15-44, 2005. Disponível em: <[http://nuer.ufsc.br/files/2014/04/w-wspjtjzruz\\_boletim\\_nuer\\_\\_2.pdf](http://nuer.ufsc.br/files/2014/04/w-wspjtjzruz_boletim_nuer__2.pdf)>. Acesso em: out. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto**: terras tradicionalmente ocupadas. 2.a ed, Manaus: pgsca-ufam, 2008. Disponível em: <[http://www.ppgcspa.uema.br/wp-content/uploads/2017/07/Alfredo-Wagner-B-de-Almeida\\_Terras-Tradicionalmente-Ocupadas.pdf](http://www.ppgcspa.uema.br/wp-content/uploads/2017/07/Alfredo-Wagner-B-de-Almeida_Terras-Tradicionalmente-Ocupadas.pdf)>. Acesso em: out. 2015.
- BACELAR, T. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JUNIOR, O. A. [et al.]. (Org.). **Políticas Públicas e Gestão Local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003. **Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2003a.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. **Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2003b.
- \_\_\_\_\_. Decreto de 13 de julho de 2006. **Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2006.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2007a.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 6.261, de 20 de novembro de 2007. **Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2007b.
- \_\_\_\_\_. **Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas**: Programa Brasil Quilombola. Brasília: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2013.
- \_\_\_\_\_. Presidente (1956-1961). **Discursos selecionados do Presidente Juscelino Kubitschek**. Luíza Helena Nunes Pinto (Org.). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 68p.
- DAGNINO, E. ¿Sociedad civil, participación e ciudadanía: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.
- DAVID, C.; CORRÊA, W. K. A política agrária e as transformações na agricultura brasileira: de 1960 aos dias atuais. **Geosul**, Florianópolis, v. 17, n. 33, p. 23-43, jan./jun. 2002. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13785>>. Acesso em: out. 2015.
- DINIZ, E. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, D. (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. 345 p. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6762/142.pdf>>. Acesso em: set. 2015.
- ESTEVA, G. Desarrollo. In: SACHS, W. (Ed.). **Diccionario del Desarrollo**: una guía del conocimiento como poder. PRATEC, Perú, 1996. (primera edición en inglés en 1992). Disponível em: <<https://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-6-Sachs-Diccionario-Del-Desarrollo.pdf>>. Acesso em: jul. 2015.
- GOMES, A. C. Ideologia e trabalho no Estado Novo. In: PANDOLFI, D. (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. 345 p. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6762/142.pdf>>. Acesso em: set. 2015.

- GUATTARI, F.; ROLNIK, S. **Micropolítica**: Cartografias do desejo. Petrópolis: Vozes, 1996.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais na Visão de seus Membros**. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2012.
- KALIL, M. R. Fissuras no processo de elaboração e implementação de políticas públicas: ensaio sobre a experiência com populações rurais. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 26, n. 1, p. 226-252, 2018. Disponível em: <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/995>>. Acesso em: fev. 2019.
- MATTEI, L. A política agrária e rural do governo Temer. In: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (Org.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais**: conjunturas e políticas públicas. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. Disponível em: <[http://www.e-papers.com.br/produtos.asp?codigo\\_produto=3002](http://www.e-papers.com.br/produtos.asp?codigo_produto=3002)>. Acesso em: jul. 2018.
- MELLO, C. C. A. Agenda 21 local: um glossário analítico para o debate. In: ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. (Org.). **Cidade, ambiente e política**: problematizando a Agenda 21 local. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- MONTENEGRO, J. Povos e Comunidades Tradicionais, Desenvolvimento e Decolonialidade: articulando um discurso fragmentado. **Revista Okara**: geografia em debate (UFPB), v. 6, n. 1, p. 163-174, 2012. Disponível em: <<http://www.okara.ufpb.br/ojs/index.php/okara/article/view/13612>>. Acesso em: ago. 2015.
- OLIVEIRA, F. **Crítica à Razão Dualista**: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2013.
- PANDOLFI, D. Apresentação. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. 345 p. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6762/142.pdf>>. Acesso em: set. 2015.
- PAOLI, M. C.; TELLES, V. S. Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos**: Novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- SACHS, W. Introducción. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). **Diccionario del Desarrollo**: una guía del conocimiento como poder. PRATEC, Perú, 1996. (primera edición en inglés en 1992). Disponível em: <<https://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-6-Sachs-Diccionario-Del-Desarrollo.pdf>>. Acesso em: jul. 2015.
- SANTOS, B. S. **Pensar el Estado y la sociedad**: desafíos actuales. Buenos Aires: Waldhuter Editores, 2009. p. 17-47. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D1252.dir/pestado2.pdf>>. Acesso em: set. 2015.
- SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5491](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5491)>. Acesso em: set. 2015.
- SHIRAIISHI NETO, J. (Org.). **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil**: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Manaus: uea, 2007. Disponível em: <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/DireitodospovosedascomunidadesradicionaisnoBrasil.pdf>>. Acesso em: jan. 2016.
- TELLES, V. S. Direitos sociais: afinal, do que se trata? **Revista USP**, São Paulo, n. 37, p. 34-45, mar./mai. 1998. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/27023/28797>>. Acesso em: jun. 2017.
- WEBER, M. **A ética protestante e o "espírito" do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.