

AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA NO BRASIL: MUDANÇAS E CONTINUIDADES NO CENÁRIO ATUAL

Otávio Gadiani Ferrarini¹
Paulo Eduardo Moruzzi Marques²

1. Introdução

O presente trabalho se insere no amplo debate em torno das políticas públicas voltadas para a agricultura no Brasil. Em especial, esse artigo busca levantar, em um histórico recente, quais as principais mudanças que se configuram atualmente na elaboração dessas políticas, bem como as características que se mantêm constantes ao longo do tempo.

Para isso, em um primeiro momento será revisitado de maneira resumida o processo histórico de construção das políticas agrícolas brasileiras, buscando entender “sua adequação e funcionalidade nos vários momentos de desenvolvimento nacional” (NETTO, 2011). Retomar esse processo nos permite encontrar as características que se mantiveram constantes bem como os ajustes na construção dessas políticas pertinentes a cada momento histórico.

Essa análise enriquece o segundo momento do artigo que buscará se debruçar sobre o período mais recente da história do país (1990 em diante), levantando as características marcantes que nesse período começaram a se incorporar na elaboração das políticas públicas voltadas para a agricultura e que, por isso, alteraram em certa medida o caráter destas. Serão tratadas especificamente nesse trabalho cinco características que os autores julgam ter certa relevância nesse debate: 1) a inserção da questão da territorialidade; 2) a participação social na elaboração e consolidação das políticas; 3) a incorporação da Agricultura Familiar; 4) a institucionalização da dualidade da agricultura brasileira e 5) a incorporação do debate da sustentabilidade.

Desse modo, entender a inserção desses temas dentro das políticas públicas voltadas para a agricultura significa também buscar entender, ainda que indiretamente, as

¹ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ecologia Aplicada – Interunidades (ESALQ/CENA) na linha de “Ambiente e Sociedade” – otavioferrarini@hotmail.com

² Prof. Dr. do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da ESALQ/USP e do Programa de Pós-graduação em Ecologia Aplicada – Interunidades (ESALQ/CENA) na linha de “Ambiente e Sociedade” – pmarques@usp.br

disputas e acordos das diferentes visões sobre o desenvolvimento rural, na construção e consolidação dessas políticas.

2. Breve histórico das Políticas agrícolas no Brasil

A trajetória da construção das políticas agrícolas no Brasil é notadamente marcada pelo contexto sociopolítico do período em que se criaram essas políticas. Esse fato se justifica quando pensamos que uma das definições mais generalistas de políticas públicas, descreve que sua função é solucionar os problemas e desafios existentes em determinado momento histórico, através de um conjunto de ações que produzirão um efeito específico (SOUZA, 2006).

Mesmo com esse objetivo de fundo, a forma de construção das políticas públicas no Brasil e seu direcionamento, têm passado por transformações resultantes de mudanças no plano macro (alterações no papel do estado, mercado internacional, etc) e micro (dinamização de mercados locais, ajustes à realidade territorial, etc) nos últimos anos. Essas transformações permitiram uma mudança também na metodologia de análise dessas políticas públicas.

Logo, o que antes era analisado com base na capacidade de modificação da realidade, focando apenas o caráter de intervenção pública da política, passa a ser visto como um processo, ou seja, uma construção social que mobiliza atores distintos que disputam, dentro das estruturas de poder, espaço para defender seus interesses. É dentro dessa nova perspectiva de análise, que será apresentado as principais características das políticas agrícolas desenvolvidas no Brasil em seus diversos períodos, para que se estabeleça o diálogo com as atuais mudanças nas políticas públicas voltadas para a agricultura.

Conforme apresentado por NETTO (2011), é possível notar que as políticas agrícolas brasileiras foram adequadas e funcionais aos diferentes momentos do desenvolvimento nacional. Portanto, para analisar de maneira didática essas mudanças, será apresentado a seguir um recorte temporal dos diferentes momentos da história do país, buscando entender os elementos centrais que, em cada período, exerceram influência na formulação e execução das políticas agrícolas.

2.1. Até 1930

Desde que a agricultura se tornou a alavanca para o desenvolvimento nacional até o período de 1930, o que marca o cenário das políticas agrícolas é de certa forma a inexistência de um setor público agrícola atuante. O estado brasileiro, assumindo um caráter liberal, se concentrava em garantir que os grupos hegemônicos desenvolvessem suas atividades sem grandes entraves, garantindo o caráter agroexportador da agricultura brasileira nesse período (ROMANO, 2011).

A importância das monoculturas de cana e algodão durante o período colonial, e posteriormente do café, levaram muitas vezes o estado brasileiro a deslocar sua atenção do mercado interno. Esse fato somado à crescente urbanização levou o país a depender da exportação de alimentos e produtos agrícolas até o início do século XX (NETTO, 2011).

O que se evidencia é que até o fim da República Velha, o país não possuía o que se pode chamar especificamente de uma política agrícola. Além disso, é importante notar que a pouca intervenção do estado buscava em primeiro lugar garantir os interesses dos setores agroexportadores ligados às oligarquias regionais.

2.2. De 1930 a 1960

Esse cenário começa a mudar principalmente com o Estado Novo (1937) quando o projeto desenvolvimentista de forte caráter nacionalista de Getúlio Vargas começa a ser implantado, tornando necessária a busca pela redução da dependência externa. Esse aspecto faz com que a agricultura voltada para o mercado interno seja vista como fundamental para alavancar a expansão industrial e urbana desejada, fazendo-a merecer uma estratégia própria para garantir alimentos e matéria prima em quantidade e com baixos custos (NETTO, 2011).

Nessa lógica foi possível ao Estado brasileiro começar a estruturar um setor público rural gigante e de baixa qualidade, centrado sobretudo em instituições voltadas para atender produtos e/ou regiões (ROMANO, 2011). Vale ressaltar que mesmo com mais atenção sendo dada ao mercado interno, ainda era forte os cuidados estatais com o setor agroexportador, uma vez que era um dos maiores responsáveis pela entrada de divisas no país.

Mueller (1982) citado por ROMANO (2011) destaca que nesse período é possível delinear claramente dois conjuntos de tecnoburocratas do corpo estatal: os “condutores

da modernização” e os “administradores da agricultura”. Os primeiros seriam aqueles ocupados em garantir o projeto urbano-industrial do país, enxergando a agricultura apenas como uma peça nesse projeto; enquanto os segundos seriam os que voltavam sua atenção para a agricultura de maneira estritamente setorial, buscando sua modernização e expansão.

As disputas e confluências desses dois atores marcaram a construção e consolidação das políticas agrícolas do período, ora caminhando mais para um lado, ora para outro. O fato é que mesmo dentro dessa aparente disputa de interesses, esse período foi marcado pelo estabelecimento dessa forte ligação entre a agricultura e o desenvolvimento da indústria nacional, sendo esse o principal reflexo da construção política do projeto de agricultura nessa época.

2.3. 1960 a 1980

O período de 1960 a 1980 é marcado principalmente pelo estabelecimento do regime militar no Brasil somado ao conhecido processo de modernização da agricultura, conhecido como “Revolução Verde”. Nesse período o Estado, autoritário e burocrático, consegue até certo ponto, unificar os interesses dos setores brasileiros que levaram o governo militar ao poder (elite nacional, classe média urbana, setores da igreja, grandes proprietários de terra, etc) dentro de um projeto de nação.

No que diz respeito à agricultura, esse projeto unitário teve sua expressão no Estatuto da Terra de 1964, que significou a construção de um verdadeiro projeto de desenvolvimento rural em conjugação com os demais aspectos da economia nacional (NETTO, 2011). Com isso, todas as etapas necessárias para promover o desenvolvimento desse setor foram pensadas de maneira interligada, como fica evidente no seguinte trecho:

“Constatado o baixo nível tecnológico da agricultura, necessitava-se de uma instituição de pesquisa que viesse a gerar e adaptar tecnologias de melhor desempenho.

Se depois de difundidas pelos órgãos de Assistência Técnica, as tecnologias necessitassem de crédito rural para financiá-las, haveria um sistema para fazê-lo adequadamente. (...) Assim, vê-se que foram concebidas ações desde a geração de tecnologia, anteriores ao plantio, até políticas de armazenamento, transporte e preços mínimos, posteriores à colheita” (NETTO, 2011, pg. 229)

Entretanto, não há dúvidas de que esse projeto unitário para o campo brasileiro visava atender os interesses das forças sociais e econômicas que legitimavam o governo militar. Devido a esse fato, a construção das políticas agrícolas desse período assumiu forte caráter corporativista, sendo fundamentadas em processos decisórios caracterizados pela baixa participação de diferentes atores e pelo forte protagonismo dos atores estatais junto aos atores oligopólicos privados (ROMANO, 2011).

De modo geral, esse projeto modernizante da agricultura gerou os resultados esperados pelo regime, mas trouxe consigo diversas externalidades negativas de cunho ambiental, social e econômico. Além disso, a forte dependência externa, seja para a exportação de produtos agrícolas, seja para a importação de tecnologia, gerou uma dívida pública de alto valor que refletiu nos períodos seguintes.

2.4. Décadas de 80 e 90

A partir dos anos 80, inicia-se o esforço de saneamento das contas públicas (NETTO, 2011), o que leva o país a vivenciar uma série de políticas financeiras de estabilização que tiveram forte impacto na agricultura. Esse período foi marcado pela transição de uma política agrícola integrada a um plano macroeconômico de desenvolvimento, para a configuração de políticas agrícolas mais setoriais e imediatistas. Esse fato, somado ao processo de transição democrática vivenciado no período, modificou o lócus de decisão e elaboração dessas políticas, retirando o foco central do poder executivo (NETTO, 2011)

Ganha destaque nesse momento, o papel dos complexos agroindustriais como elemento organizador dos interesses conflituosos e/ou cooperativos de segmentos da iniciativa privada e o Estado, priorizando, incluindo e excluindo atores no processo de construção das políticas públicas agrícolas (ROMANO, 2011). Exemplo de entidade capaz de capitanear as representações desses setores é a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), que, surgida em 1993, alega que sua contribuição *“tem sido destacar junto ao governo, iniciativa privada, entidades de classes e universidades a importância do trabalho de gestão e gerenciamento de todo o sistema agroindustrial e a implantação de medidas que o fortaleçam”* (ABAG,2012)

O período pós-constituição de 88, traz de forma mais evidente o Estado neoliberal em consolidação. Esse caminho de um Estado centralizador e condutor do

desenvolvimento nacional (ditadura) para um Estado mínimo abriu as portas para a consolidação e fortalecimento do livre mercado, fato que marcou as políticas agrícolas desse período com um forte caráter de atendimento aos interesses do mercado global (NETTO, 2011). Esse cenário também abriu brechas para que os interesses privados ganhassem mais peso dentro da política nacional através do *lobby* parlamentar que começa a ser amplamente utilizado como elemento de pressão na formulação de políticas públicas (ROMANO, 2011). Esse aspecto “informal” de se fazer política, cristaliza ainda mais o reflexo dos interesses privados de grupos com forte influência política, dentro da arena pública.

Entretanto, esse cenário de redemocratização, também trouxe a tona os problemas sociais e políticos “apagados” durante o período da ditadura militar. Nesse contexto é que voltam a emergir de modo ainda incipiente os movimentos sociais e organizações populares que reivindicam mudanças na situação agrária brasileira. Pautas como a Reforma Agrária, a violência no campo e a defesa dos trabalhadores rurais começam a ganhar força, e ainda que de forma tímida, começam a ganhar espaço na arena política. É com a emergência desses novos atores, que algumas mudanças começam a se conjugar dentro desse processo de formulação e implementação das políticas públicas para a agricultura.

3. O período atual – a incorporação de mudanças

O histórico apresentado anteriormente nos permite enxergar que a construção das políticas agrícolas brasileiras, em grande medida, buscou atender os interesses do projeto de desenvolvimento urbano-industrial ligado de forma mais ou menos dependente ao mercado internacional. Desse modo, o modelo de agricultura modernizada e de larga escala foi o que mereceu no decorrer de nossa história, maior atenção e aporte de energia por parte dos governos.

Essa agricultura moderna, se complexificou com o passar dos anos envolvendo o mercado financeiro, bancos, e empresas transnacionais em grandes complexos agroindustriais que passaram a controlar desde a manipulação genética da semente, até a produção dos agrotóxicos e a comercialização dos produtos. Essa mudança em certa medida incorporou setores da pequena agricultura dentro dessa lógica, ao mesmo tempo

em que reforçou a exclusão de setores sociais subalternos (sem-terra, trabalhadores rurais, camponeses) (ROMANO, 2011). Além disso, novos debates começaram a ganhar espaço, como exemplo a questão ambiental e o apelo a desenvolvimento de sistemas de produção mais sustentáveis.

Esse cenário repleto de contradições começa a se revelar como um momento político favorável a mudanças na forma de conduzir a construção das políticas agrícolas no país. Em meio a fortes disputas, começaram a ser introduzidas novas ideias e conceitos que passaram a caracterizar esse possível novo caminho na construção dessas políticas. Algumas dessas características serão descritas a seguir.

3.1.1. Das políticas de Estado as Políticas Territoriais

Essa mudança da esfera de construção das políticas é baseada na ideia de que o Brasil, um país com dimensões continentais com diferentes ecossistemas e culturas, é difícil de ser definido de forma unitária (como um país agrícola ou industrial, por exemplo). Essa característica se evidencia nas palavras de Filipi (2011) de que na realidade não existe um Brasil, mas sim múltiplos “*Brasis*”. Essa complexidade territorial, quando voltada para a agricultura revela as potencialidades e dificuldades existentes em cada uma das regiões, e por consequência a necessidade de levar em conta essas especificidades ao se pensar em contribuir com o desenvolvimento dessas regiões.

As mudanças no estado brasileiro, já apresentadas anteriormente, abriram portas para que se desse início a uma descentralização das políticas agrícolas. Entretanto pode-se dizer que a importância dada à noção de desenvolvimento territorial no país ganha consistência com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no ano de 2003.

O desenvolvimento territorial se caracteriza a partir da constituição de uma entidade produtiva enraizada num espaço geográfico (PECQUEUR, 2005). Esse espaço geográfico diferenciado seria o ponto de partida para se pensar políticas territoriais, no entanto, os territórios não são meramente uma base física. Eles possuem um tecido social forjado em uma teia complexa de laços e de relações com raízes históricas, políticas e de identidades diversas, que vão além de seus atributos naturais (MDA, 2003), complexificando a análise desse conceito.

O território físico/geográfico seria o que Pecqueur (2005) definiria como territórios “dados”, ou seja, sem valores acrescentados mais com potencial de recursos específicos para se pensar o desenvolvimento com o foco territorial. Para o referido autor, a passagem de um território “dado” para um território “construído”, com melhorias, se daria pela transformação de recursos em ativos, promovida pelos atores sociais desse território.

Nesse ponto é que o papel das políticas públicas ganha peso, uma vez que ao pensar em políticas territoriais necessariamente é necessário pensar no envolvimento e desenvolvimento dos atores locais. Logo, essa transformação além de estar mais coerente com as realidades locais, representa um passo na inclusão na arena política, mesmo que em pequeno grau, de sujeitos historicamente excluídos dos processos de tomada de decisão. Esse aspecto nos leva a questão da participação social, outra mudança recente na concepção das políticas públicas.

3.1.2. A participação social

Dentro do contexto já apresentado e com a emergência de novos atores, temas como a descentralização e a participação social começam a ganhar um peso marcante nos discursos e propostas políticas a partir da década de 90. (SILVA e MORUZZI MARQUES, 2004). Exemplo marcante dessa incorporação às políticas públicas voltadas para a agricultura, é a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) como entidade articuladora da linha de infra-estrutura do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Esses conselhos buscam estabelecer o diálogo entre a participação social e o desenvolvimento territorial, uma vez que tem por objetivo envolver os diversos atores locais nas discussões dos rumos do desenvolvimento rural. Além disso, esse caráter territorial ganha força quando em 2003 a SDT passa a ser a articuladora nacional da linha PRONAF Infra-estrutura, incentivando ainda mais iniciativas intermunicipais, priorizando ações que contribuam no fortalecimento da organização social dos agricultores familiares e estimulando a participação de instituições de representação (SCHNEIDER et. al., 2004). Mais do que uma simples alteração da “engenharia institucional”, esses conselhos representam uma mudança de estrutura que implica em alteração na correlação de forças entre os atores (sociais, políticos, institucionais)

trazendo necessariamente resistência, conflitos e pressões, (SILVA e MORRUZZI MARQUES, 2004) que contribuem qualitativamente.

Entretanto a questão da participação social continua sendo assunto polêmico e complexo. Questões sobre qual o nível de participação previsto e qual a efetividade dessa participação são aspectos importantes de serem avaliados quando pensamos nessas novas propostas em torno de políticas públicas. Pois como nos apresenta Guivant (2002) o termo participação pode ser usado com diversas intencionalidades, como, por exemplo, para justificar a extensão do controle do Estado; para construir capacidades locais de autodesenvolvimento; para justificar decisões externas; para devolver poder e capacidade decisória às comunidades; ou também para caracterizar um método de coleta de dados e de análises interativas.

Esse tema é tratado com precisão no estudo de Moruzzi Marques (2004) que nos apresenta as aberturas e os obstáculos para a participação efetiva dos agricultores familiares dentro dos CMDR. A título de exemplo sobre a complexidade desse tema, está entre outras, a questão da paridade numérica entre representantes da sociedade e do governo. Sem dúvida essa paridade se apresenta como um avanço no sentido da participação social, mas ao mesmo tempo é algo insuficiente para alcançar uma “paridade qualitativa” de participação e força política desses diferentes atores.

Portanto, esse é um assunto que deve ser visto com atenção, uma vez que possibilita que atores excluídos historicamente possam ganhar espaço para defender seus interesses na consolidação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que pode também servir como legitimador de políticas que defendam os interesses de apenas de setores mais favorecidos socialmente, sob uma roupagem de representação do “interesse coletivo”.

3.1.3. Incorporação da Agricultura Familiar nas políticas

Até a década de 90, pode-se dizer que não existia no país nenhum tipo de política pública de abrangência nacional que se voltasse para atender as necessidades dos agricultores familiares. Na realidade, até então essa categoria era tratada no âmbito da burocracia estatal de modo meramente instrumental e pouco preciso (SCHNEIDER et. al., 2004).

A incorporação da Agricultura Familiar (AF) no âmbito das políticas públicas voltadas para a agricultura teve como pano de fundo a atuação dos movimentos sociais e sindicais, que encampando lutas como a reforma agrária e o auxílio ao projeto da agricultura familiar, exigiram reação por parte do estado tanto em programas específicos de atuação nessa área como no reaparelhamento burocrático (LEITE, 2001). Além dessa pressão popular, outro elemento importante nessa incorporação foi a grande abertura para uma “aceitação ideológica” de políticas públicas voltadas para a AF, pois essas eram vistas como uma forma de o Estado fazer frente ao grave quadro da exclusão social do período (Castilhos, 2002 apud. NETTO, 2011)

Nesse cenário conturbado é que surgem as primeiras respostas do Estado a essa pressão. A criação do PRONAF no ano de 1996, como sendo o primeiro programa voltado exclusivamente para esse setor da agricultura é provavelmente um dos exemplos mais característicos dessa resposta efetiva, mas também podemos citar o avanço na execução de projetos de assentamentos rurais nesse período.

No entanto, mesmo trazendo grandes avanços no âmbito institucional, essas políticas ainda são apenas uma parte necessária para que a agricultura familiar deixe de ser apenas coadjuvante no cenário agrário brasileiro. Segundo Leonard et. al. (2011), o reconhecimento institucional da AF a retirou de uma marginalização histórica, mas ainda não conseguiu superar “invisibilização” institucional, ou seja, seu ocultamento político em detrimento dos setores hegemônicos da agricultura industrial moderna. Além desse, outro desafio a ser superado consiste em dar respostas diferenciais e efetivas à grande diversidade de atores que compõem a categoria de agricultura familiar.

3.1.4. Dualidade das agriculturas no espaço político

Retomando as ideias de Leonard et. al. (2011), os autores afirmam que esse reconhecimento da AF dentro das políticas públicas levou também a uma institucionalização da dualidade da agricultura brasileira, explicitando de maneira evidente a histórica separação entre um setor da agricultura modernizado, produtivista, exportador e concentrador de terras, de um setor composto pelos “atores sociais subalternos” como os sem-terra, indígenas, camponeses, agricultores familiares e trabalhadores rurais.

Essa característica dualidade, marcante dentro da história do nosso país, assumiu ao longo do tempo, ora um caráter mais conflitivo onde os dois projetos aparecem explicitamente como antagônicos, ora um caráter conciliador, onde os dois projetos aparecem como complementares. A questão ideológica por trás dessa relação sem dúvida pesa tanto aos atores defensores de cada um desses projetos, como aos pesquisadores que tecem as análises sobre essa relação. No presente trabalho a visão defendida é que existe um antagonismo de projetos, o que não significa dizer que eles não possam conviver juntos e em alguns momentos estabelecerem relações de complementaridade, mas sim que eles permanecem em constante disputa por recursos, e acima de tudo sobre poder político para defender seus interesses.

Essa dualidade e consequente disputa de projetos se evidencia ainda mais com a existência de dois ministérios distintos para tratar dos assuntos relacionados a agricultura: o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Para ROMANO (2011), o MAPA consolida seu poder ao se aproximar do polo modernizante da agricultura e do reforço da tendência agroexportadora, fato que se alinhava aos interesses e orientações das autoridades econômicas, enquanto o MDA (antigo Ministério Extraordinário de Política Fundiária), ministério responsável por realizar a reforma agrária e estimular o desenvolvimento da agricultura familiar, teria mantido em geral um poder escasso e oscilante que aumentou apenas com a incorporação do PRONAF dentro de seu escopo de atuação.

Reconhecer as diferenças e aceitar a disputa entre esses dois projetos se faz necessário para compreender a dinâmica da agricultura no Brasil. No entanto, o que se configura como um equívoco analítico é transferir essa dualidade para o campo dos tipos de políticas, estabelecendo que as *políticas agrícolas* só se aplicam ao setor do agronegócio modernizado, enquanto ao campo da agricultura familiar e reforma agrária caberiam apenas as *políticas agrárias* (DELGADO, 2001). Segundo o autor, é fundamental entender que esses tipos de políticas voltadas à agricultura são inter-relacionados, pois uma política agrícola traz em si elementos de uma política agrária e vice-versa.

Essa dicotomia simplifica a complexidade do rural brasileiro, colocando, por exemplo, a agricultura familiar com toda sua diversidade de formas produtivas e

organizativas (desde formas altamente integradas ao mercado até outras voltadas à subsistência familiar) como um elemento único que deve ser tratado como um problema social a ser resolvido. Enquanto o setor do chamado agronegócio moderno é visto unicamente sobre a ótica produtivista como se estivesse isento de lidar com as outras funções da agricultura.

Em resumo é preciso aceitar que a dualidade de projetos de agricultura, institucionalmente formalizada pelos diferentes ministérios, reflete na elaboração de políticas públicas voltadas para a agricultura, uma vez que esses projetos tendem a disputar recursos (financeiros e políticos) para defender seus interesses. No entanto, essa dualidade não significa a existência de uma dicotomia entre o foco das políticas agrícolas com o foco das políticas agrárias, uma vez que ambos os tipos devem caminhar juntos para se avançar no desenvolvimento rural.

3.1.5. Debate da sustentabilidade

O debate ambiental no Brasil foi por muito tempo restrito aos setores ambientais e conservacionistas, sendo recente a sua incorporação institucional dentro do setor da agricultura. Essa dualidade a nível institucional também teve reflexo no debate sobre o tema da sustentabilidade dentro desse setor. Ficou reservado ao agronegócio a dimensão mais econômica da agricultura, enquanto os aspectos ambientais e sociais se voltavam para a agricultura familiar (LEONARD et. al. 2011), ou seja, o famoso tripé da sustentabilidade (econômico, ambiental e social) fora dividido na agricultura brasileira. No entanto as atuais exigências internacionais acerca desse tema tem levado a significativas mudanças na agricultura de modo geral e em diferentes níveis, gerando sistemas agrícolas que vão desde a mera otimização no uso de insumos agroquímicos até modelos complexos que utilizam a natureza como referencia.

Como apresentado por CARVALHO (2008), é preciso ter em mente que existe uma falsa ideia de consenso em torno da sustentabilidade, que se apresenta como um termo que parece ter ganhado vida própria, mas que na realidade é fruto de disputa constante. Esse aspecto se evidencia quando, de forma aparentemente contraditória, as mesmas entidades representantes do agronegócio modernizado que se dizem promotoras do desenvolvimento sustentável, lutam com força para a flexibilização da legislação

ambiental através das alterações no código florestal, fortalecendo a dicotomia construída de produção *versus* preservação.

É nesse cenário que temas como o desenvolvimento rural sustentável, a agroecologia e mais recentemente a multifuncionalidade da agricultura vem se incorporando no debate público e ganhando espaço na arena de formulação das políticas. Esses temas tem ganhado destaque dentro do MDA, e sobretudo nas suas secretarias de Desenvolvimento Territorial (SDT) e de Reordenamento Agrário (SRA), ao mesmo tempo em que nota-se um afastamento dos órgãos ambientais com relação a incidência dessa temática no mundo rural, que recentemente tem atuado apenas na elaboração de normas que regulamentem o uso e preservação das áreas naturais (LEONARD et. al. 2011).

Com esses elementos, o desenvolvimento rural sustentável é concebido no Brasil com forte característica de um mecanismo de compensação das externalidades negativas do processo de modernização da agricultura que excluiu, sobretudo, os agricultores familiares. Por consequência, coloca no centro desse debate os temas já apresentados anteriormente como a participação social e o desenvolvimento territorial, vinculados a esse modelo de desenvolvimento. No entanto, mesmo com avanços nesse campo, a constituição política do debate sobre desenvolvimento rural sustentável, ainda permanece incompleta uma vez que ainda não permitiu definir novos modelos agrícolas próprios a agricultura familiar (agroecológicos, camponês, etc) e ainda menos, definir diretrizes e dispositivos de acompanhamento que estimulem essa transição para uma agricultura alternativa (LEONARD et. al., 2011).

4. Considerações Finais

As características recentemente incorporadas nos debates sobre políticas públicas para a agricultura apresentadas anteriormente são fatores interligados. Questões como a territorialidade, participação social, agricultura familiar e sustentabilidade apontam para o que podemos chamar de a construção de um projeto de desenvolvimento rural sustentável. Essas mudanças, quando incorporadas e institucionalizadas, conseguem dar corpo político a esse projeto, o que, como visto, acentua a já marcada dualidade das agriculturas no Brasil e intensifica a disputa com o

outro projeto existente e historicamente consolidado no país, o projeto do agronegócio modernizado, exportador e produtivista.

Nesse cenário, mesmo com muitos avanços no sentido de construir um desenvolvimento rural sustentável, essas mudanças nas políticas públicas têm encontrado diversos desafios que muitas vezes distanciam seus projetos executivos de sua aplicabilidade real. Dentre esses desafios, sem dúvida está a grande disparidade entre a pouca força política existente entre os atores que se beneficiam com essas mudanças, e a grande força política dos setores ligados aos complexos agroindustriais exportadores, resistentes à mudança do *status quo*. Esse fato se evidencia, dentre outros aspectos, através da disparidade de destinação de verbas públicas para os programas voltados para esses dois setores, além da forte diferença de representação dentro do espaço político institucional (senado, câmara dos deputados, etc)

Entretanto, mesmo dentro dessa estrutura marcada pelo poder hegemônico dos grandes complexos agroindustriais modernos, essas mudanças assumem forte papel de disputa de interesses. Nos cabe analisar em que medida algumas dessas mudanças conseguem realmente ganhar fôlego na promoção de um modelo de desenvolvimento rural não atrelado diretamente aos interesses desses complexos agroindústrias modernos, e que possa atender as novas demandas da agricultura brasileira.

Nesse trabalho procurou-se apenas levantar essas questões relativas às recentes mudanças que tem se configurado nas políticas públicas para a agricultura e suas consequências. A partir disso, faz-se necessário avaliar os avanços e desafios dessas novas políticas e seus processos, como ferramenta necessária para entender até que ponto essas mudanças podem vir a favorecer de maneira mais sólida a construção do desenvolvimento rural sustentável.

5. Bibliografia

NETTO, C. G. A. M. “A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional” in BONNAL, P. e LEITE, S. P (Org.) “Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação”, Rio de Janeiro, MauadX, 2011, p. 221 – 252

ROMANO, J. O “Redes de política pública na trajetória do setor público agrícola brasileiro” in BONNAL, P. e LEITE, S. P (Org.) “Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação”, Rio de Janeiro, MauadX, 2011, p. 139 – 172

LEONARD, E.; BONNAL, P.; FOYER, J.; LEITE, S.P. “A construção normativa do desenvolvimento sustentável no contexto de sua “tradução em políticas”: uma análise pelas dependências de trajetória no Brasil e no México” in BONNAL, P. e LEITE, S. P (Org.) “Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação”, Rio de Janeiro, MauadX, 2011, p. 173 – 198

FILIPPI, E. E. “O desenvolvimento rural no Brasil: das políticas de Estado às políticas territoriais” in BONNAL, P. e LEITE, S. P (Org.) “Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação”, Rio de Janeiro, MauadX, 2011, p. 343 – 362

CAPORAL, F. R. e COSTABEBER, J. A. “Agroecologia e Extensão rural: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável” Brasília, MDA/SAF/DATER/IICA, 2004, p. 166

MEDEIROS, L. S. e LEITE, S. P “Assentamentos Rurais: Mudança social e dinâmica regional” Rio de Janeiro, Mauad, 2004, p. 308

SOUZA, C. “Políticas Públicas: uma revisão de literatura” Porto Alegre, Sociologias, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio – Site da instituição – disponível em :< <http://www.abag.com.br/index.php?mpg=01.00.00> >, acesso em julho de 2012

PECQUEUR, B. “O Desenvolvimento Territorial: Uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul” Campina Grande, Raízes, Vol. 24, nºs 01 e 02, p. 10–22, jan./dez. 2005

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário “Referências para o desenvolvimento territorial sustentável” –Série Textos para discussão 4, Brasília, MDA/IICA/CONDRAF/NEAD, 2003, Disponível em : <http://www.nead.gov.br/portal/nead/arquivos/view/publicacoes-nead/publicacoes/arquivo_253.pdf>, acesso em julho de 2012

SILVA, M. K. e MORUZZI MARQUES, P. E. “Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural” in SCHNEIDER, S; SILVA, M. K. e MORUZZI MARQUES, P. E. (Org.) “Políticas públicas e participação social no Brasil rural”, Porto Alegre, Ed. Da UFRGS, 2004, p. 9 – 20

SCHNEIDER, S; CAZELLA, A. A. e MATTEI, L. “Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar” in SCHNEIDER, S; SILVA, M. K. e MORUZZI MARQUES, P. E. (Org.) “Políticas públicas e participação social no Brasil rural”, Porto Alegre, Ed. Da UFRGS, 2004, p. 21 – 50

MORUZZI MARQUES, P. E. “Participação e PRONAF: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural” in SCHNEIDER, S; SILVA, M. K. e MORUZZI MARQUES, P. E. (Org.) “Políticas públicas e participação social no Brasil rural”, Porto Alegre, Ed. Da UFRGS, 2004, p. 51 – 120

GUIVANT, J. S. – “Contribuições da Sociologia Ambiental para os debates sobre desenvolvimento rural sustentável e participativo” Estudos Sociedade e Agricultura, n. 19, p. 72-88, outubro, 2002

CARVALHO, I. C. M. - “Educação para sociedades sustentáveis e ambientalmente justas” Revista eletrônica do Programa de pós-graduação em Educação Ambiental da Universidade Federal do Rio Grande (PPGEA/FURG), 10 p. dezembro 2008 (<http://www.remea.furg.br/edicoes/volesp08/art4vesp.pdf>)

LEITE, S. P. “Apresentação” in LEITE, S. P. (Org.) “Políticas Públicas e Agricultura no Brasil”, Porto Alegre, Ed. Da UFRGS, 2001, p. 7 – 14

DELGADO, N. G. “Política econômica, ajuste interno e agricultura” in LEITE, S. P. (Org.) “Políticas Públicas e Agricultura no Brasil”, Porto Alegre, Ed. Da UFRGS, 2001, p. 15 – 52