

## **Resumo:**

**Conselhos municipais e políticas públicas de desenvolvimento rural: questões em torno do debate sobre os papéis sociais e ambientais da agricultura.**

## **Grupo:**

**Amanda Cristina Gaban, Felipe T. Chinen, Gabriel M. C. Freitas, Igor N. Jacob, Mariana M. P. Assis e Guilherme Ferrari Scudeller.**

## **Questões orientadoras:**

- 1) Por que a noção de multifuncionalidade da agricultura pode ser pertinente para a análise das políticas públicas?**
- 2) Como interpretar as experiências com vistas à democratização das políticas de desenvolvimento rural?**

## **Introdução**

O seguinte trabalho tem como foco o estudo dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CDR), instâncias locais de participação no que tange às políticas públicas ligadas ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF<sup>1</sup>), e a sua efetividade enquanto canal para as expressões da multifuncionalidade da agricultura.

### **1. Multifuncionalidade da agricultura: Questão positiva ou normativa**

Antes de esclarecer esse primeiro tópico é importante esclarecer qual o significado de “multifuncionalidade da agricultura”. Este termo consiste na ideia de que a agricultura apresenta diversas funções e não somente de produção de alimentos e fibras. Ela ultrapassa a problemática das negociações multilaterais interligadas ao comércio, para mostrar que existe a necessidade de proteger o meio ambiente e a segurança alimentar (RIBEIRO, 2013).

Neste primeiro item os autores explicam que a noção de multifuncionalidade da agricultura, enquanto abordagem positiva busca dar visibilidade e possivelmente incentivar práticas que levem à promoção de funções socialmente desejáveis, porém não precificadas, associadas à agricultura como seriam a preservação da biodiversidade, as tradições agroalimentares e outras.

Além disso, enquanto normativa, a multifuncionalidade parte do reconhecimento de que a ênfase produtivista que norteia a política agrícola tem consequências negativas: incentiva modelos produtivos que degradam o meio ambiente, estimulam o êxodo rural, provocam distorções econômicas e privilegiam um pequeno grupo de produtores (os monocultores com escala produtiva). Nesse contexto, o desafio consiste em desenvolver novos instrumentos de regulação pública visando promover as funções “não produtivas” da agricultura e dos meios rurais. Vale esclarecer que o presente artigo se situa na perspectiva da análise da proposta que decorrem dessa perspectiva.

### **2. Do debate internacional à realidade brasileira: O percurso da noção de multifuncionalidade da agricultura**

É mostrado nesse tópico que a noção de multifuncionalidade da agricultura, no plano internacional, foi de grande importância para justificar uma reorientação das políticas voltadas para o mundo rural, apresentando maior influência na União Europeia. Nesse contexto europeu a política de modernização da agricultura e os incentivos aoprodutivismo que orientavam a PAC<sup>2</sup> são objetos de

---

<sup>1</sup> Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi criado em 1996 com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural representado pelos agricultores familiares. Um dos propósitos dele é o financiamento de projetos individuais ou coletivos que gere renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária (SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR, 2013).

<sup>2</sup> Política Agrícola Comum (PAC) foi criado em 1962 pela União Europeia com a finalidade de assegurar o abastecimento regular de gêneros alimentícios, manter o equilíbrio entre a cidade e o campo, valorizar os recursos naturais e preservar o ambiente, e garantir aos agricultores um rendimento de acordo com seus desempenhos (COMISSÃO EUROPEIA, 2012).

críticas desde o final da década de 70, dificultando a defesa política e econômica do modelo em vigor.

Em 1992, os membros da UE assinaram um termo de compromisso introduzindo reformas da PAC, privilegiando apoio direto aos produtores e medidas ambientais que visassem incentivar práticas agrícolas sustentáveis. Na França focaramna concepção da lei de orientação agrícola de 1999, que permitiu certa reorientação dos fundos da PAC, propondo um engajamento mais resolutivo na construção de outra visão do futuro da agricultura.

Como as principais considerações não comerciais dos países em desenvolvimento são diferentes da concepção defendida pela UE, o Japão, a Coreia, a Noruega ou a Suíça, a multifuncionalidade da agricultura não parece delinear um referencial capaz de mobilizar um conjunto de atores e nortear a operacionalização de políticas públicas, sendo interpretada como novas roupagens para os subsídios e barreiras ao comércio, afetando negativamente a renda e as oportunidades da agricultura local. Nessas circunstâncias, operacionalizar essa noção no contexto brasileiro é um desafio, levando em conta que a problemática da multifuncionalidade da agricultura é caracterizada como um conjunto de externalidades associadas à agricultura, isto é, um conjunto de produtos e serviços não remunerados pelo sistema de mercado. Além da dificuldade em definir e medir essas externalidades existe o problema de comparar os custos e benefícios de uma política de promoção da multifuncionalidade da agricultura que leva em conta uma hipotética demanda da sociedade, com os benefícios macroeconômicos do crescimento das exportações de produtos agrícolas.

Aproximar essa noção da realidade brasileira requer outra metodologia. Uma possível perspectiva de convergência pode ser encontrada no estudo e análise dos dispositivos institucionais implementados para promover processos de desenvolvimento rural que não tenham como foco a produção agrícola, mas as capacidades dos atores de territórios rurais em encontrarem soluções aos problemas econômicos e sociais que os afligem.

Desde a institucionalização do PRONAF, esforços incessantes procuraram estabelecer critérios de políticas de desenvolvimento rural que não fossem vinculados estritamente à produção agrícola. Em particular com o PRONAF infraestrutura, atribui-se aos atores locais, através dos CMDRs<sup>3</sup>, a capacidade de decidir sobre a destinação dos recursos públicos. Além de explícita referência à dimensão territorial do desenvolvimento rural, o PRONAF infraestrutura estimula a participação de atores diversos, tanto privados como públicos, que não são estritamente vinculados a interesses agrícolas. Essa mudança institucional permite, além da promoção do desenvolvimento local, desvincular as decisões coletivas de critérios exclusivamente produtivos. Com esse propósito, o CMDR representa um dispositivo que poderia estabelecer as bases de políticas de desenvolvimento rural capazes de responder ao desafio das transformações em curso nos espaços rurais. É importante destacar dois processos com forte impacto nas dinâmicas desses espaços. Por um lado, o acesso às principais cadeias agroalimentares está cada vez mais restrito a um segmento de produtores que dispõe de ativos fundiários, de recursos tecnológicos e de competências organizacionais e comerciais. Por outro lado, pesquisas realizadas ao longo da década de 1990 revelaram a existência de um novo (ou outro) rural, marcado, em particular, pelo crescimento das atividades rurais não agrícolas

Nesse contexto e num ambiente institucional de reformulação do desenho das políticas públicas com vistas à valorização das capacidades dos agentes locais de participar e dar maior transparência às escolhas públicas, o CMDR emergiu como um dispositivo fundamental para dar sustentação a novas políticas de desenvolvimento rural.

---

<sup>3</sup> Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

### **3. Democracia, descentralização e desenvolvimento local no Brasil**

Após 20 anos de centralização de poder com o regime militar, os debates sobre a democratização brasileira durante os anos 1980 abrem campo para ferramentas de redistribuição dos papéis de tomada de decisão na sociedade. O nível local de poder é visto como essencial para a perspectiva democrática, em função da proximidade com os cidadãos.

Por um lado, a valorização do poder municipal rompia com a visão do município como lugar de considerável dominação, arcaísmo e conservadorismo, expressa na figura do coronel. Por outro lado, o incentivo à participação refletia a crítica contra os limites da democracia participativa na América Latina. Desse modo, o CMDR, inserido na escala municipal e gerando novas formas de relação do Estado com a sociedade civil, surge como ferramenta adequada para promover o desenvolvimento rural.

No que diz respeito a relação da esfera pública com a sociedade civil, é necessário refletir sobre as circunstâncias nas quais temas relevantes no âmbito das idéias em torno da multifuncionalidade da agricultura transformam-se em questões do debate nas esferas públicas locais e, particularmente, em que medida os conselhos municipais de desenvolvimento rural contribuem com este fenômeno.

Nesse mesmo período, o movimento ambientalista e a emergência das ideias sobre desenvolvimento sustentável apoiam o fortalecimento da participação, ao considerarem o conhecimento local fundamental para desenvolver projetos com os recursos disponíveis no lugar. E, ainda, buscam fortalecer políticas voltadas para a agricultura familiar, pois permitiriam um desenvolvimento socioeconômico qualitativamente superior.

A partir de estudos sobre experiência participativas de desenvolvimento territorial no Rio Grande do Sul, os autores apontam 4 eixos principais da reflexão atual sobre os CMDR:

- a dependência dos conselhos municipais de desenvolvimento rural em relação aos fundos de instâncias estaduais e federais;
- as exigências econômicas contemporâneas dos projetos de desenvolvimento implicam considerar potencialidades e complementaridades presentes em territórios mais vastos que aquele do município;
- os limites da paridade participativa entre agricultores e membros dos poderes públicos, pois estes exercem suas funções de forma remunerada, dispendo de tempo e de uma formação reconhecida como adequada para o manejo dos instrumentos burocráticos no âmbito do Estado;
- a capacidade de mobilização dos atores sociais para processarem e expressarem interesses e demandas das comunidades rurais, discutindo fenômenos, por um lado, de dependência, por outro lado, de busca por certa autonomia.

### **4. A dinâmica dos CMDRs e os dilemas da democracia local no Brasil**

Na pesquisa sobre a multifuncionalidade da agricultura, vale insistir que os conselhos foram tomados como eixo de reflexão por representarem inovação notável no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento rural. Apesar de frustrações manifestadas por diferentes atores, eles fazem parte dos ventos transformadores que arejam a reflexão e os debates sobre as questões rurais, possibilitando examinar até que ponto os conselhos se constituem como meios porosos para absorverem e processarem demandas e aspirações que se situem além de uma visão produtivista do desenvolvimento rural.

Segundo os objetivos do PRONAF, os conselhos municipais de desenvolvimento rural constituem um meio de superação das formas centralizadas e autoritárias de gestão das políticas públicas. Sendo assim, os poderes públicos devem estabelecer condições para o exercício da gestão social, ou seja, participação majoritária e protagônica dos diferentes grupos sociais interessados na formulação, implantação, benefícios e impactos das ações de desenvolvimento. Nesta linha, vislumbra-se o aumento da sintonia entre ações governamentais e beneficiários, considerando notadamente as diferentes realidades agroecológicas e sócio-econômicas do Brasil.

O planejamento participativo é fortemente recomendado afim de que os diversos atores implicados possam democraticamente influir nos planos e projetos gerados, de uma maneira ascendente, refletindo, assim, os interesses das comunidades rurais.

No geral a população rural apresenta um desconhecimento notável da existência do conselho local de desenvolvimento rural, e a decisão sobre os financiamentos coube exclusivamente aos técnicos, políticos locais e agricultores pertencentes a categorias socioeconômicas situadas no topo da pirâmide produtiva. A tendência em privilegiar uma visão técnica acaba por favorecer o produtivismo, na medida em que os técnicos foram preparados neste quadro de referências.

Além disso, o plano municipal de desenvolvimento rural não refletia a realidade do município, tanto por não afrontar problemas considerados muito importantes, como por ignorar as diversas ações concretas e experiências em andamento por iniciativa das organizações dos agricultores com vistas, em particular, a construção de uma agricultura com base ecológica.

Em muitos municípios notou-se um funcionamento irregular dos CMDRs, com pouca efetividade como espaços de mediação das políticas públicas e de mobilização dos atores locais, transformando-se em meros instrumentos de captação e injeção de recursos na economia local, demonstrando falta de comunicação dos conselheiros, ausência de inovações e pouca autonomia do conselho em relação às autoridades públicas.

## **5. Conclusões**

Os autores concluem que os CDRs são pouco efetivos como canal de expressão das aspirações das famílias rurais o que acaba por desfavorecer a possibilidade de identificação de aspectos multifuncionais da agricultura.

Em todo caso, mesmo que ideias visando democratizar o poder local sejam abafadas nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, estes últimos contribuem para a germinação de perspectivas mais democráticas com vistas a uma reconfiguração da esfera pública local, notadamente quando favorece a emergência de dúvidas, divergências e impasses acerca da tomada de decisão, como é o caso de Lagoa Seca. O reforço dos contornos destas perspectivas depende do grau de implicação e mobilização dos grupos mais atuantes nos CMDRs, em particular os sindicatos dos trabalhadores rurais, na construção destes novos canais de expressão de demandas e interesses dos atores sociais locais.

## **6. Referências Bibliográficas**

COMISSÃO EUROPEIA. Política Agrícola Comum: uma parceira entre a Europa e os agricultores. 2012. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012_pt.pdf)>. Acesso em 11 de setembro de 2013.

Desenvolvimento Agrário, Secretaria da Agricultura Familiar. Disponível em <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>>. Acesso em 11 de setembro de 2013.

RIBEIRO, D.M.G. A multifuncionalidade da agricultura e o aproveitamento dos recursos naturais: preocupação legítima ou protecionismo disfarçado? Selected Words. January, 2005. Disponível em: <<http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=danielamenengoti>>. Acesso em 11 de setembro de 2013.