

Resumo:

Conselhos municipais e políticas públicas de desenvolvimento rural: questões em torno do debate sobre os papéis sociais e ambientais da agricultura, com sugestões de grupos e do professor

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 (PRONAF¹), e a sua efetividade enquanto canal para as expressões da multifuncionalidade da agricultura.

1. Multifuncionalidade da agricultura: Questão positiva ou normativa

Antes de aprofundar esse primeiro tópico, é importante esclarecer o significado mais geral de “multifuncionalidade da agricultura”, que pode ser apresentado da seguinte forma: a agricultura possui diversas funções e não somente aquela de produção de alimentos e fibras.

Neste primeiro item, os autores explicam que a noção de multifuncionalidade da agricultura, enquanto abordagem positiva, busca dar visibilidade às externalidades positivas da agricultura, capazes de incentivar práticas que levem à promoção de funções socialmente desejáveis, porém não precificadas, 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 de análise dos dispositivos de políticas públicas em termos do reconhecimento e apoio às diferentes funções além produtivas da agricultura.

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 Européia. Nesse contexto europeu, a política de modernização da agricultura e os incentivos ao produtivismo que orientavam a PAC² são objetos

¹ 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).

² Política Agrícola Comum (PAC) foi criada 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).

de 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, a noção fundamentou a 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 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)³, 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 CMDRs⁴, a capacidade de decidir sobre a destinação dos recursos públicos. Além de explícita referência à dimensão territorial do desenvolvimento rural, o PRONAF infra-estrutura estimula a participação de atores diversos, tanto privados como públicos, que não são estritamente vinculados a interesses agrícolas. Essa mudança institucional permitiria, 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

³ Este programa financia projetos individuais ou coletivos, visando gerar renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além das menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do país. O acesso ao crédito do Pronaf permite custeio da safra, atividade agroindustrial, investimento em máquinas, equipamentos ou infra-estrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários. Após a decisão do que financiar, a família deve procurar o sindicato de trabalhadores rurais ou a empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), como a Emater, para obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que será emitida segundo a renda anual e as atividades exploradas, direcionando o agricultor para as linhas específicas de crédito a que tem direito. Para os beneficiários da reforma agrária e do crédito fundiário, o agricultor deve procurar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O agricultor deve estar com o CPF regularizado e livre de dívidas. As condições de acesso ao Crédito Pronaf, formas de pagamento e taxas de juros correspondentes a cada linha são definidas, anualmente, a cada Plano Safra da Agricultura Familiar, divulgado entre os meses de junho e julho.

⁴ Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

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, o CMDR emergiu como um dispositivo fundamental para sustentar as novas políticas de desenvolvimento. O CMDR insere-se, também, num ambiente institucional de reformulação do desenho das políticas públicas, o qual valoriza as capacidades dos agentes locais de participar e dar maior transparência às escolhas públicas.

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 rompe 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 à 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 apóiam 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 últimos 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 nível local, os resultados da pesquisa mostram que, em geral, a população rural apresenta um desconhecimento notável da existência do conselho local de desenvolvimento rural. A decisão sobre os financiamentos coube fundamentalmente 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>. 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.