

AGRICULTURA FAMILIAR, DESENVOLVIMENTO RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Miguel Angelo da Silveira e José Maria Gusman Ferraz

Embrapa Meio Ambiente (CNPMA), Jaguariúna, SP, Brasil
miquel@cnpmma.embrapa.br

RESUMO

O segmento da agricultura familiar torna-se cada vez mais um campo de atenção da sociedade brasileira mas, ao mesmo tempo, sabe-se muito pouco como se situa este tema no contexto das políticas públicas locais de desenvolvimento rural. Em alguns casos, políticas públicas de desenvolvimento rural e a agricultura familiar são partes de um mesmo corpo, que representam os interesses vitais de uma comunidade ou território. Em outros, são atribuições exclusivas das administrações, do político, nas quais nem sempre as famílias se vêem associadas ou reconhecidas. Assim, os valores e posicionamentos expressos no conjunto das políticas públicas são indicadores evidentes de, ou refletem, um conjunto de representações no qual entram em consideração os aspectos históricos, simbólicos e até de ordem do imaginário social, assim que das formas de vida coletiva e das relações entre a natureza e a sociedade local. Se os tipos de relações com a natureza, a sociedade e o Estado são determinados pelas formas como se dão a ocupação do espaço no tempo e, pelo desenvolvimento das forças produtivas em cada caso, a tradição política local joga um papel importante, notadamente porque passa a ser um indicador privilegiado para se analisar a diversidade das formações sociais locais e os conflitos de certos grupos sociais. As políticas públicas locais permitem, pois, a leitura dos modelos sociais e a crise destes modelos e, se constituem em uma instância na qual pode-se compreender a realidade e o pensamento social local. A análise da compreensão do pensamento social de atores políticos locais, baseada em entrevistas semi-estruturadas, revela o modo de vida da coletividade e as distintas visões sobre a agricultura e o rural. O trabalho a seguir apresentado se refere à uma pesquisa conduzida em 2004, intitulada "Manifestações da multifuncionalidade da agricultura familiar em redes sociais locais e nas políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável em Araras, SP".

Palavras-chave: agricultura familiar, desenvolvimento rural sustentável, políticas públicas.

INTRODUÇÃO

Esse texto, que tem sua base de apoio teórico no argumento acima, examina o conhecimento elaborado de diversos atores sociais e institucionais sobre o contexto da gestão de políticas públicas locais para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. O tema políticas públicas, que para DELGADO & ROMANO (1999), "...compreendem tanto as intervenções realizadas pelos governos (em nível federal, estadual e/ou municipal) como também pelas Ongs e entidades do setor privado, desde que destinadas a atender objetivos que sejam públicos", foi incorporado na referida pesquisa com o propósito de acompanhar e analisar, dentro do possível, o processo de formulação e implementação de políticas de desenvolvimento rural e territorial no universo selecionado, também entendido como de gestão social das políticas públicas. A hipótese é que esse se dá, sobretudo, em espaços privilegiados como o Conselho Municipal - CMDR, Poder Legislativo, Poder Executivo e entre outros diferentes atores privilegiados, institucionais ou não, da sociedade civil.

Há, por parte da maioria dos pesquisadores das ciências sociais, uma falta de compreensão clara (ou ela é fragmentada) da realidade das políticas públicas locais. Tem-se que esse é um espaço social marcado pelo conflito e um campo desigual, em torno de uma trama de relações que se manifesta de múltiplas formas, quando a questão em jogo é o poder (CASTRO & MOREIRA, 2002).

A eles, agentes da pesquisa, é prudente gerar um conhecimento à margem da complexidade das relações conflituosas e avançar ao limite de produzir um determinado número de informações que torne possível refletir sobre a ação organizada da política local.

O desafio do desenvolvimento rural sustentável cabe aos atores sociais locais. São eles que, em última instância e a partir de entendimentos entre as necessidades econômicas e sociais e a diversidade cultural e política, devem escolher sua própria forma de desenvolvimento.

A instâncias políticas de decisão para o desenvolvimento rural sustentável municipal

O estudo do desenvolvimento rural implica em um significativo e complexo número de relações entre a agricultura e a sociedade. Contudo, nem sempre esse conjunto de relações favorece os agricultores familiares e, indica que a complexidade institucional inerente ao assunto o torna um processo multidimensional.

PLOEG ET AL. (2000), ao estudar a experiência europeia de desenvolvimento rural, afirma que muito embora ela tenha se caracterizado em uma mudança com uma abordagem descentralizada importante, na qual as novas relações que emergem entre o local e o global possam fortalecer o processo, não é necessariamente assim que acontece sempre. Há casos em que as políticas e os programas são usados pelas "elites locais para restabelecer a sua legitimidade ou com interesses clientelistas".

O reconhecimento do conflito, como constituinte das relações políticas, amplia o grau de complexidade dos processos de geração de políticas patrocinados pelos interesses convergentes. O papel desempenhado pelos mediadores políticos compreende a presença de vários atores sociais (individuais ou institucionais) que disputam entre si diferentes projetos políticos. As tensões e as polarizações nesses casos são, via de regra, inevitáveis e estão vinculadas a diferentes momentos conjunturais da vida do município.

Simultaneamente, emerge a idéia de participação dos agricultores familiares na tomada de decisão no que se refere às políticas que lhes são destinadas. Esta tendência é favorecida por dois aspectos fundamentais. De um lado, o processo de democratização brasileira que contribuiu para dar relevo a idéia de participação popular como essencial para o avanço democrático e, de outro lado, as agências multilaterais de financiamento de projetos de desenvolvimento, que passaram a recomendar a participação dos implicados para aumentar a eficácia em termos da utilização dos fundos contratados (MARQUES, 2003).

Outras questões importantes podem ainda ser mencionadas, no que diz respeito ao debate sobre a participação. Por exemplo, a idéia de paridade é freqüentemente apontada nos programas de desenvolvimento rural a fim de permitir uma participação equilibrada entre os representantes dos agricultores familiares e os representantes dos poderes públicos. Sobre este ponto, a contribuição de TOMMASI (1997) sugere que uma paridade efetiva para a tomada de decisão exige a aquisição de competências, ou seja, acesso à informação e à formação. A participação no campo político impõe capacidades específicas e, portanto, as desigualdades numa arena de decisão não se resumem ao número de representantes de cada lado. As disponibilidades de tempo e recursos são duas variáveis igualmente importantes em vista da instalação dos fóruns de decisão participativos e paritários.

De toda forma, os debates e conflitos no interior dos conselhos e fóruns participativos refletem as desigualdades de acesso ao capital político, revelando inúmeras barreiras à participação erigidas pela tradição autoritária da sociedade brasileira. A propósito, a obra de BOURDIEU (2000) oferece elementos de reflexão particularmente interessantes para examinar os mecanismos de produção do mundo social e, notadamente, do campo político. Neste último, as lutas simbólicas visam antes de tudo impor uma visão particular do mundo.

METODOLOGIA

Primeiramente foi realizado o mapeamento e identificação das redes sociais existentes no município, buscando acentuar o lugar e o papel dos atores sociais e institucionais privilegiados no âmbito do poder público local.

Como segundo passo, foram realizadas entrevistas individuais abertas semi-estruturadas, associadas a observações diretas, por se adequarem melhor aos propósitos desta parte da pesquisa. Para CANUTO (1998), "a entrevista aberta permite uma perfeita unificação dos conceitos, ao oferecer a possibilidade de situar, informar, retomar questões para esclarecê-las ou examinar melhor outras sobre as quais se tenha passado por alto". Para que isso aconteça, esclarece o mesmo autor, é necessária uma apresentação clara, mesmo que rápida, dos propósitos da pesquisa logo ao início dos encontros. Ademais, as entrevistas permitem explorar as temáticas omitidas em documentos, principalmente nos informes das organizações.

Buscou-se identificar, de uma parte, o discurso "oficial" dos representantes institucionais e, de outra parte, a posição individual dos membros dessas instituições ou de atores individuais. Essas entrevistas foram voltadas para as instâncias locais de concertação, de decisão e de formulação de políticas públicas para a agricultura, com atenção concentrada no CMDR, e se estenderam a outras instâncias como a Câmara Municipal - CM. Num primeiro momento se analisou a origem social de seus membros e, quando se tratou de representantes dos agricultores, foi efetuada uma caracterização do seu perfil produtivo e da sua trajetória política. Em seguida, pretendeu-se compreender o processo de elaboração de ações coletivas, a natureza e a origem dos conflitos, o processo e a natureza do consenso elaborado. A observação foi efetivada pela participação em sessões da CM e do CMDR que tratavam de temas agrícolas e pela entrevista de membros dessas instituições considerados informantes-chaves (MALUF, 2002).

As 17 entrevistas foram realizadas com agentes de desenvolvimento e da extensão rural municipal, com agrônomos da Secretaria da Agricultura, responsáveis por associações de desenvolvimento ligadas à educação agroambiental, representantes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, Conselhos dos Assentamentos Rurais do município, Associações de agricultores, agricultores individualmente, vereadores municipais e um professor universitário ligado ao ensino de agronomia.

RESULTADOS

Esse conjunto de entrevistados identificado pela pesquisa em Araras, SP, representa uma rede de atores (públicos e privados) do sistema de políticas públicas local que ao interagir, mais ou menos, entre si estabelece uma série de estratégias ou processos de negociações, de modo a garantir propósitos específicos.

Para a maioria dos atores entrevistados, a agricultura tem um peso importante no processo de geração de riquezas do município, muito embora Araras possua um parque industrial moderno e o que mais empregos oferece.

Em Araras, o único espaço formal de articulação política é a Câmara Municipal. Uma vez que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural se encontra inativo, não existe uma confluência favorável de fatores para a construção de políticas públicas de desenvolvimento rural local, pois a participação dos atores é restrita.

Existe uma reduzida participação das instituições, e da população, no cotidiano das políticas públicas para o desenvolvimento rural, em razão dos interesses econômicos majoritários não a fomentarem e as autoridades locais não priorizarem a execução de planos e programas específicos de desenvolvimento rural.

Destarte à diversidade dos atores entrevistados, em nenhum momento há a participação em outros espaços comuns de cooperação mútua, de modo a permitir a apresentação de experiências e projetos ou, mesmo, estimular a discussão de formas de democracia participativa.

Essa configuração de atores sociais estabelece formas particulares de relacionamento com as instâncias de poder locais, influenciando o processo de decisão em função do papel econômico e social que cada um desempenha.

DISCUSSÃO

Os atores entrevistados concordam, de forma unânime, que não existe no município nenhuma política local de desenvolvimento rural, instância ou poder de negociação eficiente. Para eles, tal fato explica a falta de confiança demonstrada atualmente nos políticos e nas instituições governamentais. Esse fato pode também ser responsável pela fraca adesão, ou militância, nas instâncias de negociação políticas locais.

Técnicos da Secretaria Municipal de Agricultura - SMA desenvolvem, no dia-a-dia, ações isoladas de difusão de determinadas inovações e apresentam, eventualmente, propostas de criação de programas específicos, o que não pode ser considerado manifestação concreta de política pública ou programa de desenvolvimento para a agricultura familiar.

Esse quadro desordenado explica o isolamento e a inquietude dos agricultores familiares face à falta de planificação política agrícola o que os deixam, sobretudo, expostos às leis do mercado, às quais devem se adaptar.

Na opinião dos agricultores entrevistados, a inoperância do CMDR, a inexistência de um Plano de Desenvolvimento Rural e de outras políticas específicas é sinal de favorecimento político ao grupo de empresas agrícolas empresariais existentes no município.

CONCLUSÃO

No contexto das políticas públicas locais para o desenvolvimento rural sustentável, há uma grande desconfiança quanto ao futuro da produção familiar de Araras, uma espécie de 'reforma agrária silenciosa' ou um 'tratar de viver e esperar que a situação mude', pois com a aposentadoria da atual geração de proprietários, não se sabe exatamente quais, e quantos, estabelecimentos permanecerão.

O mais indicado no momento seria dar mais atenção ao segmento familiar e às suas iniciativas, mesmo que tímidas e desorganizadas, que buscam saída para os problemas enfrentados. Existe, da parte da produção familiar local uma relativa abnegação, experiência e conhecimento técnico que não podem continuar sendo menosprezadas pelo poder público local.

Para tal, é necessário elaborar um esquema local responsável e respeitoso ao segmento familiar, considerando a sua globalidade, de modo a repensar as suas funções e lhe assegurar um papel social, econômico e ambiental de modo a que toda a sociedade dele se beneficie.

REFERÊNCIAS

- BORDIEU, P. **Propos sur le champ politique**. Lyon: Presse Universitaire, 2000.
- CANUTO, J.C. **Agricultura ecológica en Brasil: perspectivas socioecológicas**. 1998. 200p. Tesis (Doctor em Agronomia) – Instituto de Sociología y Estudios Campesinos, Universidad de Córdoba, 1998.
- CASTRO, E.M.N.V.de; MOREIRA, R.J. **Integração regional e iniciativas sustentáveis no Médio Paraíba do Sul- RJ**. Rio de Janeiro: UFRJ- Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2002. p.1-18. (CPDA. Ruralidades, 5).
- DELGADO, N. D.; ROMANO, J. O. Sistemas agrários, atores sociais e construção de políticas públicas alternativas para o desenvolvimento rural local: o caso de Rebouças/PR. In: COSTA, L. F. de C.; MOREIRA, R. J.; BRUNO, R. (Org.). **Mundo rural e tempo presente**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999. p. 213-236.

MARQUES, P.E.M. **Agricultura familiar, participação e desenvolvimento sustentável: percepções sobre temas emergentes no Brasil.** Proposta de pedido de bolsa de recém-doutor à FAPESP. 2003.

PLOEG, J.D. van der; RENTING, H. Impact and potential: a comparative review of European rural development practices. **Sociologia Ruralis**, Oxford, v.40, n.4, p.529-543, Oct. 2000

MALUF, R. S. (Coord.). **Multifonctionnalité de l'agriculture. construction d'une démarche d'analyse au niveau local a partir d'un dispositif comparatif en France et au Brésil.** Montpellier: Cirad, 2002. Não paginado. Projeto de pesquisa.

TOMMASI, L. de. A participação nos conselhos paritários: significados e limites. In: **Conselhos municipais e políticas sociais.** Rio de Janeiro: IBAM/IPEA, 1997. p.80-99.