

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA
NO BRASIL: DISSONÂNCIAS ENTRE
ESPAÇO PÚBLICO E PROJETOS
POLÍTICOS DE SOCIEDADE**

Silvia A. Zimmermann*

Criados na década de 1990, muitos mecanismos de participação social no planejamento e debate de políticas públicas passavam por certo esvaziamento. Desde 2003 o governo federal busca fortalecê-los. Estes mecanismos procuram aproximar Estado e sociedade na elaboração das políticas, estabelecendo uma maior igualdade e imprimindo maior legitimidade a esse processo. Contudo, elogios ao fortalecimento dos espaços públicos e inovações democráticas são seguidamente contrapostos a críticas de que estes espaços voltam-se à manutenção da dominação política e econômica forjada e perpetuada pelo próprio Estado.

No âmbito da agricultura brasileira, os instrumentos consultivos para as políticas públicas reproduzem diferentes concepções do desenvolvimento para o rural empregado pelo governo federal e promovem espaços públicos voltados aos interesses de dois segmentos sociais: o agronegócio e a agricultura familiar. De um lado, vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), encontramos o Conselho do Agronegócio (Consagro), suas câmaras setoriais e temáticas, assentados em

um modelo de desenvolvimento baseado na monocultura e na agricultura intensiva. De outro, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), encontramos o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e respectivas conferências nacionais, conselhos municipais e colegiados territoriais, voltados a um modelo de diversidade produtiva e à agricultura menos intensiva. Uma observação mais acurada destes espaços nos mostra que suas políticas públicas seguem em direções opostas, envolvendo atores políticos, em grande maioria, diferentes.

O Consagro foi fundado em 1998 com o objetivo de promover a articulação entre o poder público e a iniciativa privada. Compreende 30 representações do poder público e da sociedade civil. Vinculadas ao Consagro e abrangendo um número significativamente maior de representações sociais estão as câmaras setoriais e temáticas, que discutem as diretrizes para as políticas públicas apoiadas pelo Consagro.

Essas câmaras foram criadas na década de 1990, passaram por um período de descrédito e

foram retomadas no governo Lula. O propósito é estabelecer um canal de interlocução do Mapa com a sociedade, buscando identificar oportunidades para as cadeias produtivas e definir as ações prioritárias aos interesses do agronegócio frente aos mercados interno e externo. Atualmente existem 27 câmaras setoriais, dedicadas a cadeias produtivas específicas, e 8 câmaras temáticas, voltadas a assuntos transversais às câmaras setoriais. Ao todo, as câmaras envolvem cerca de 417 entidades, entre representações de produtores, trabalhadores, consumidores, empresários, autoridades do setor privado e de órgãos públicos, técnicos governamentais e instituições financeiras. Destas, 332 representam instituições privadas e 85 representam instituições públicas.

Entre 2009 e 2010, 24 câmaras setoriais elaboraram suas agendas estratégicas para o período de 2010 a 2015. O resultado é um conjunto abrangente de informações que incluem temas diversos na área de estatística, pesquisa, desenvolvimento e inovação, assistência técnica, defesa agropecuária, *marketing* e promoção, gestão da qualidade, governança da cadeia, crédito e seguro, comercialização, relações internacionais e legislação. As agendas estratégicas são referência para as políticas públicas desenvolvidas pelo Mapa e demais órgãos governamentais e, também, para a iniciativa privada, determinando os investimentos propostos no Plano Agrícola e Pecuário brasileiro, lançado anualmente.

Embora seja natural a existência de competição entre os elos das cadeias produtivas, as câ-

maras têm se mostrado um locus de diálogo. Destaque para a câmara setorial do algodão que, em função de ter poucos grupos investindo no setor, enseja acordos que beneficiam toda a cadeia. Algumas câmaras, no entanto, são consideradas mais tensas, a exemplo da câmara setorial de citricultura, em função de diferenças nos padrões impostos pela indústria ao setor produtivo e diferenças fiscais a que os segmentos da cadeia estão submetidos, principalmente na relação com o mercado externo. Aliás, a carga tributária sobre produção e

exportação dos produtos é uma das temáticas que geram mais tensão nos debates das câmaras setoriais.

A política pública voltada ao agronegócio tem, portanto, no Consagro e em suas câmaras setoriais e temáticas sua principal inspiração. Em outra direção e apoiado em outros instrumentos participativos, encontramos o Condráf.

Inicialmente criado como Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDS), em 1999, o Condráf passou por uma mudança institucional que representou não apenas uma mudança nominal, mas também a defesa da priorização de políticas públicas voltadas a três temáticas: o desenvolvimento rural, a reforma agrária e a agricultura familiar. Em sua composição, assumiu uma divisão paritária entre representantes do poder público e da sociedade, totalizando 38 membros.

Diretamente vinculados ao Condráf, e ampliando sua base de participação social, estão os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS) e os colegiados territoriais.

“No âmbito da agricultura brasileira, os instrumentos consultivos para as políticas públicas re-produzem diferentes concepções do desenvolvimento para o rural empregado pelo governo federal e promovem espaços públicos voltados aos interesses de dois segmentos sociais: o agronegócio e a agricultura familiar.”

Os colegiados territoriais operam com base na noção de território como espaço de identidade socio-política, que abrange mais de um município. Não se sabe ao certo o número de CMDRS existentes mas, em 2001, estes conselhos estavam presentes em mais de um quinto dos municípios brasileiros. Com o advento da política territorial em 2003, foram criados os colegiados territoriais, hoje presentes em 164 territórios rurais de identidade. Não se tem exatidão quanto ao número de representações da sociedade civil e do poder público envolvidas nos fóruns mencionados, mas ambos geram demandas ao Condraf.

Reflexo do empenho do Condraf, em 2006, foi instituída a Lei da Agricultura Familiar e, em 2008, foi realizada a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Neste evento, os participantes reclamaram um lugar de destaque ao segmento familiar no setor agropecuário, considerado estratégico na consolidação de um projeto de desenvolvimento sustentável e solidário para a agricultura brasileira. Em 2010 o Condraf aprovou a “Política de Desenvolvimento do Brasil Rural”, que serve de referência para as ações do MDA e incide no Plano Safra da Agricultura Familiar, lançado anualmente.

É clara a distinção entre as propostas de desenvolvimento para a agricultura presentes no Plano Agrícola e Pecuário, gerado pelo Mapa e Consagro (basicamente suas câmaras setoriais), e as propostas presentes no Plano Safra da Agricultura Familiar, gerado pelo MDA e Condraf. Enquanto o primeiro volta-se ao aumento da produção nacional de *commodities* destinado ao mercado externo com o uso intensivo de insumos agrícolas, não tendo necessariamente a agricultura como um modo de vida, o segundo volta-se à produção diversificada para

a garantia da soberania e segurança alimentar nacional, e tem o agricultor familiar como segmento estratégico para o desenvolvimento do rural, uma vez que este segmento, além de produzir alimentos, ocupa a maior parte da mão de obra do campo.

A existência de distintos projetos de desenvolvimento para a agricultura brasileira, objetivados pelo Mapa e MDA e seus respectivos Planos, não é uma constatação nova entre os estudiosos das políticas públicas nacionais. É possível, inclusive, levantar a hipótese de que os dois ministérios surgiram como estratégia de governabilidade frente às divergências de projetos para a agricultura brasileira. Crucialmente esta divergência está na visão sobre a ocupação do espaço agrário e sobre as funções da agricultura. O modelo de desenvolvimento assentado no agronegócio concebe a agricultura como meio de exploração econômica, ao passo que o modelo de desenvolvimento assentado na agricultura familiar concebe a agricultura como um modo de vida que garante a sustentação dos agricultores e ao mesmo tempo dinamiza mercados capazes de alimentar as cidades. Esta diferença é determinante para os investimentos em reforma agrária, por exemplo. A existência de dois ministérios mostra, contudo, a opção do governo em manter a convivência de dois projetos, mesmo diante das divergências mencionadas.

Esta convivência entre os dois modelos de desenvolvimento também se dá pela segmentação dos espaços públicos em que tais políticas são discutidas. A complexa engenharia da participação, que envolve múltiplos espaços conforme mostramos aqui, acaba por polarizar os interesses em torno de duas categorias: aqueles voltados ao agronegócio e aqueles voltados à agricultura familiar. Não cabe aqui listar, mas a composição do Consagro e

do Condraf, e suas demais estruturas de participação, explicita grupos políticos bem distintos. Não há, portanto, local de embate de projeto político de sociedade e de modelo de desenvolvimento.

Em que pese a segmentação mencionada, a existência destes espaços tem garantido um importante diálogo entre poder público e sociedade, representando ganhos significativos para as políticas públicas para a agricultura, que deixaram de ser meras ações “de cima para baixo”. No entanto, estes espaços não possibilitam a reflexão sobre os projetos de desenvolvimento que engendram, os quais divergem claramente quanto a ocupação e uso da terra, reforma agrária e uso dos recursos ambientais. A câmara temática da agricultura orgânica, a única que apresenta uma mescla de segmentos, é, talvez, aquela onde se dá mais claramente uma disputa entre projetos políticos. Nela se discute a dificuldade de coexistência, para não dizer incompatibilidade, entre transgênicos e orgânicos, além de outras questões ambientais.

Para a democracia, o espaço público é por essência um local de conflito, onde seus participantes apresentam suas propostas, divergem e che-

gam a consensos possíveis. É também um local de disputa de projeto político de sociedade, onde se contrapõem modelos de desenvolvimento. Muito embora as políticas para agricultura brasileira não sejam discutidas apenas nos espaços públicos citados, estes têm se mostrado uma boa saída para garantir a participação social nas políticas públicas, e até para garantir a convivência de modelos de desenvolvimento divergentes, porém, limitam-se a colocar em contato atores, em sua maioria, concordantes, sem que ocorra um embate de projeto político de sociedade para a agricultura nacional. Erigida como estratégia de governabilidade ao se manter *cada um no seu quadrado*, os espaços públicos para a agricultura no Brasil correm o risco de ratificar a crítica da manutenção da dominação política e econômica forjada pelo próprio Estado, proporcionando um espaço *meio* público ao invés de um espaço público *inteiro*.

* Pós-doutoranda OPPIA/CPDA/UFRRJ, Doutora em Ciências Sociais, Eng^a Agrônoma e pesquisadora INCT/PPED/UFRRJ

Coordenador
Sergio Leite

Pesquisadores

Ademir A. Cazella, Andrey Cordeiro Ferreira, Catia Grisa, Claudia Job Schmitt, Fábio Luiz Búrigo, Georges Flexor, Jorge Romano, Karina Kato, Lauro Mattei, Leonilde Medeiros, Nelson Delgado, Philippe Bonnal, Renato S. Maluf, Silvia Zimmermann

Assistentes de Pesquisa

José Renato S. Porto, Valdemar João Wesz Junior

Secretária
Diva de Faria



Endereço: Av. Presidente Vargas, 417 / 8º andar
Centro Rio de Janeiro - RJ CEP 20071-003

Telefone: 21 2224 8577 – r. 214
Fax: 21 2224 8577 – r. 217
Correio eletrônico: oppa@ufrj.br
Sítio eletrônico: www.ufrj.br/cpda/oppa