

CAPÍTULO 6

POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO RURAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: RELAÇÕES EM CONSTRUÇÃO

Claudilson Souza dos Santos
Joseilde Amaro dos Santos
Rita de Cássia Souza Martins
Edonilce Barros da Rocha
Luciano Sérgio Ventin Bomfim
Anna Christina Freire Barbosa
Tarcísio Augusto Alves da Silva

RESUMO

Implementadas num processo de dualidade histórica, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural no Brasil, se concentram em grande parte no atendimento às demandas do latifúndio e em contrapartida, negligenciam ações efetivamente direcionadas aos agricultores familiares. A partir de 2003 este cenário se altera com a instituição de políticas públicas para o campo orientadas sob uma perspectiva territorial, porém a mesma dualidade se mantém. Com o objetivo de compreender o contexto de construção das políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural no Brasil, posterior à Constituição Federal de 1988, enfocando os processos de organização e participação social, realizou-se um estudo bibliográfico, cujos artigos foram acessados no *Scielo* e *Google Acadêmico*, disponíveis em língua portuguesa, localizados a partir de palavras-chave: territórios; desenvolvimento rural; políticas públicas agrárias. Como resultado, constatou-se que há uma diversidade de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial rural no Brasil, no entanto não atendem plenamente aos/as beneficiários/as, o que compromete sua efetivação. Além disso, mesmo trazendo em sua concepção, formulação e execução a ideia de participação social, as dificuldades de financiamento e a atuação técnica dos agentes do Estado na mobilização e difusão das políticas públicas, somada ao não exercício da cidadania por expressiva parte da população, revelam os limites neste campo. Portanto, é importante redimensionar a função das associações e cooperativas para além da captação de recursos, investindo no processo de formação sociopolítica, de modo a instrumentalizar os sujeitos ao exercício pleno da cidadania, numa perspectiva de superação dos diversos processos de exclusão, são os caminhos para maior alcance das políticas públicas, em favor do desenvolvimento territorial rural.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento rural. Políticas públicas. Participação social.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo da história do Brasil, a organização social em torno da agricultura é dividida por um lado, entre o patronato, representado pelo latifúndio, e mais recentemente pelo agronegócio; e por outro, pelos camponeses, representados pelas pequenas propriedades, denominados como agricultores familiares. Esta dualidade, também está presente na concepção e desenvolvimento das políticas públicas agrícolas pelo Estado brasileiro, cujos tratamentos têm sido desiguais, com favorecimento destacado ao patronato agrícola, gerando tensões sociais.

Somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a partir das incansáveis lutas dos camponeses é que o Estado, como estratégia de responder às pressões realizadas pelos

movimentos sociais no campo, passou a conceder parques benéficos, que de longe, atendem às reais necessidades dos povos do campo.

No entanto, a criação de algumas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, passaram a ser consideradas linhas divisórias neste campo, a exemplo do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária – PROCERA, a extensão da Previdência Social aos trabalhadores rurais, e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Este último, considerado a primeira política pública relevante com foco nos pequenos produtores agropecuários (MATTEI; CAZELLA; 2009), programa que passou a reconhecer e legitimar as “especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência” (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2021).

Entretanto, o Estado brasileiro tem incentivado a produção agrícola, notadamente mais comprometida com o mercado, mediante produção de *commodities* a partir do agronegócio, de modo que a agricultura familiar está circunscrita a limitadas e insuficientes políticas públicas.

Isto significa que embora se propague a existência de políticas públicas voltadas ao campo, ainda não se pode afirmar veementemente a sua efetividade, uma vez que sua exequibilidade fica comprometida em detrimento do baixo financiamento, em comparação com o agronegócio, e da pouca participação social na concepção das mesmas, fruto de fragilidades de gestão, por parte dos agentes do Estado.

Nesse sentido, mesmo a constituição cidadã acenando para maior participação e controle social, o Estado não tem garantido esta atuação, tanto na sua formulação, quanto na sua implementação seja por inoperância, ou pelas disputas de poder. Sem atingir esse propósito, muitas das políticas, materializadas apenas no campo das ideias, estão longe da sua concretude, tendendo à ineficiência e por vezes, a extinção.

Diante desse cenário, o presente estudo tem por objetivo compreender o contexto de construção das políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural no Brasil, no período posterior à Constituição Federal de 1988, enfocando os processos de organização e participação social, bem como a dinâmica político-institucional da agenda governamental do país.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL

A referência ao desenvolvimento rural exige que se saiba qual o viés de desenvolvimento se deseja: unidimensional, produtivista, assentado no agronegócio; ou

multidimensional, com base na agricultura familiar e as múltiplas dimensões social, cultural, ambiental (OLIVEIRA, 2013). Dessa definição, é possível perceber em que medida a relação entre as políticas públicas e o desenvolvimento territorial se estreitam ou se distanciam de seus objetivos, no Brasil.

Conforme destaca Favaretto (2007), a partir de uma nova visão sobre o rural, relacionado ao processo de desenvolvimento, este passou a reorientar o discurso e o desenho das políticas e programas formulados para tal fim, podendo ser construídas através de dois caminhos: das demandas da sociedade; e/ou pelos pesquisadores (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2012). Todavia, o Estado, com raras exceções, desconsidera tais caminhos, assim como os reais beneficiários, na formulação das políticas públicas e na sua implementação.

Diante disso, é possível estabelecer as relações entre as políticas públicas e o desenvolvimento rural, sabendo, entretanto, que estas quase sempre não atendem a contento, às demandas da sociedade rural, especificamente dos/as agricultores/as familiares, pois o Estado tem priorizado aporte ao viés produtivista de *commodities*. Dessa forma, a constituição e o estabelecimento de políticas públicas tornaram-se disputas por territórios e por modelos de desenvolvimento, configurando-se entre os novos elementos da questão agrária atual (FERNANDES, 2015), alimentando tensões e conflitos ao longo da história do país, encabeçados de um lado pelos/as representantes do latifúndio e do outro, pelos movimentos sociais e políticos na luta em favor dos/as agricultores/as familiares, demarcando suas intencionalidades bem distintas.

Nesse campo, observa-se historicamente, uma concentração fundiária nas mãos de poucos, em detrimento da exclusão do acesso a tantos outros, constituindo-se a luta pela terra, um dos principais motivos de conflitos agrários e no campo. Logo, a terra passa a ter um sentido superior à mera produção, transversalizado pelo processo histórico e cultural.

Portanto, se há tempos, a luta se concentrava pelo acesso à terra, agora, além disso, se acrescenta também, às condições de uso desta, por meio de políticas públicas destinadas ao rural, considerando as múltiplas dimensões que este território apresenta, como alternativa de desenvolvimento.

Com a nova visão lançada sobre o rural (FAVARETTO, 2007), nos últimos anos, o território tem sido notado como uma categoria importante para se pensar o desenvolvimento, dadas suas múltiplas dimensões social, cultural, ambiental, para além do viés meramente econômico, questões que demandam a atuação do Estado, na formulação e implementação de

políticas para tais fins, requerendo dessa forma, uma postura que considere esta multiplicidade e multifuncionalidade do território rural.

Nesse sentido, o capital social do território (ABRAMOVAY, 2000), precisa se organizar e se fazer presente nas suas reivindicações e participação efetiva na formulação das políticas públicas, de modo a atender às suas demandas. Do outro lado, é preciso que o Estado se volte para a escuta e esteja aberto para acolher as demandas apresentadas por estes atores/atrizes sociais, a fim de articular a perspectiva de desenvolvimento a partir do território. Para tanto, necessita redefinir a sua organização e o seu propósito quanto ao projeto de desenvolvimento que se deseja.

Todavia, embora, na Constituição Federal de 1988, esteja expresso o direito de participação social de produtores rurais nas políticas agrícolas, em seu artigo 187, ao definir que “a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais [...]” (BRASIL, 2017, p. 57), na prática, os camponeses e agricultores familiares, sempre ficaram alijados desse processo de participação.

Diante desse contexto, a Constituição Federal de 1988, passou a traduzir a terra enquanto função social, incluindo a perspectiva de reforma agrária, como uma forma de compensação à negação de direitos às categorias historicamente negligenciadas pelo Estado, como preconiza o artigo 186 (BRASIL, 2017). A partir daí o texto constitucional, sinaliza as políticas públicas possíveis de serem desenhadas ao contexto produtivo rural, conforme expresso no art. 187:

- I – instrumentos creditícios fiscais;
- II – os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
- III – o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
- IV – a assistência técnica e extensão rural;
- V – o seguro agrícola;
- VI – o cooperativismo;
- VII – a eletrificação rural e irrigada;
- VIII – a habitação para o trabalhador rural (BRASIL, 2017, p. 57).

Em função desse dispositivo, as lutas sociais no campo, se intensificaram, principalmente a partir dos anos 1990, pela formulação e implementação de políticas públicas, quando foi criado o Pronaf que deu visibilidade aos agricultores familiares. Porém o que visível é uma distância entre o que está posto na legislação e o que realmente tem se implementado, situação que alimenta a luta dos movimentos sociais no campo, cenário que se apresenta cada vez mais sob tensão.

Para além do Estado, o território também precisa se ver enquanto promotor do seu próprio desenvolvimento, a partir das suas atividades produtivas, da organização dos seus produtores e da comercialização de sua produção, definida por meio de estratégias diversas e potenciais que tenham aderência local. Além disso, deve-se considerar, uma perspectiva de desenvolvimento, que consista na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercerem sua condição de agente, como destaca Sen (2000), atentando-se, claro, para o poder da influência de instituições e organizações da sociedade na determinação dos rumos das políticas de governos e das políticas de Estado (FERNANDES, 2015).

Portanto, pensar a categoria de desenvolvimento rural, é uma das frentes para se alcançar o desenvolvimento do território nacional, considerando que este se constitui a partir do local. Afinal, “o desenvolvimento já não é algo exportável de um lugar para outro. Os contextos locais e suas características têm um papel determinante no desempenho de programas e políticas” (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2012, p. 1594).

Nesse sentido, cabe analisar o território considerando-o para além do espaço de recepção e atuação das políticas públicas, mas também como formulador destas, levando em conta seu capital social (ABRAMOVAY, 2000), numa sinergia entre ações endógenas e exógenas (ELLIS, 2000), conforme salienta Steinberger (2006, p. 30), ao mencionar que “as políticas públicas de agora não podem mais ser aquelas que definiam autoritariamente metas e recursos para sujeitos tomados como público-alvo, como se não tivessem projetos próprios”. Todavia, destaca-se que nem sempre a consulta e a participação social se fazem efetivamente, uma vez que estes processos são conduzidos de forma superficial, e por vezes, não levam em consideração os anseios retratados pela sociedade, tornando-se uma pseudo consulta e participação.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Este estudo é do tipo bibliográfico, cuja consulta aos artigos integram as atividades da disciplina Desenvolvimento Rural e Políticas Públicas, ofertada pelo Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial (PPGADT) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Além disso, realizou-se a busca de textos adicionais no *Scielo* e *Google Acadêmico*, disponíveis em língua portuguesa, cujos títulos tivessem relação com o objetivo do estudo, localizados a partir das palavras-chave: territórios; desenvolvimento rural; políticas públicas agrárias.

A análise dos textos foi feita por meio de leitura flutuante, com foco nas unidades temáticas: territórios; desenvolvimento rural; políticas públicas agrárias, definidas previamente, como sugere Bardin (2010), com fichamento direto e indireto, com o propósito de subsidiar a escrita deste documento.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL BRASILEIRO: UM OLHAR PARA A AGRICULTURA FAMILIAR PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

No que se refere às políticas públicas rurais, Mattei e Cazella (2004) sinalizam que até por volta de 1980, estas estavam voltadas para a agricultura no Brasil, e concentradas nas áreas mais desenvolvidas do país, com foco na produção para a exportação, favorecendo os grandes latifúndios através de incentivos à modernização agrícola, cuja concepção ancorou na década de 1990, na formulação de políticas públicas de desenvolvimento dos complexos agroindustriais (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2012), “privilegiando políticas agrícolas visando facilitar a inserção dos pequenos produtores nas cadeias controladas pela agroindústria (e, hoje em dia, pelo setor varejista)” (SAUBOURIN; NIEDERLE, 2016, p. 7).

Como destaca Medeiros (2021, p. 12), no início dos anos 1990, “não por acaso, se inicia outra articulação política, centrada na valorização de um setor agropecuário e se põe capaz de atender às necessidades de produção de alimentos, com sua dimensão produtiva, articulando industrialização e distribuição de produtos agropecuários”, difundindo uma nova imagem do termo agroindustrial, *agribusiness*, logo traduzida para agronegócio (BRUNO, 2010).

Desse modo, como Lerrer (2020) chama a atenção, o uso do termo “agronegócio [...] passou a construir uma nova imagem que se consagrou, repercutindo para a sociedade brasileira uma ideia que associa essa palavra à modernização, eficiência econômica, competitividade, domínio tecnológico e produtividade” (MEDEIROS, 2021, p. 13), a exemplo da divulgação publicitária na mídia, que agro é tudo, agro é pop⁸.

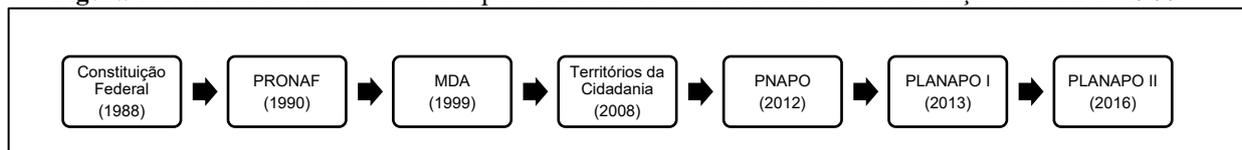
Contudo, como destaca Grisa (2018, p. 41), “na década de 1990 também teve início as políticas para a agricultura familiar, em especial com a criação do Pronaf em 1995, conferindo reconhecimento político e institucional à categoria social”, embora, inicialmente, ainda com limitações de atendimento às demandas da agricultura familiar.

⁸ Campanha publicitária veiculada na Rede Globo de Televisão.

A partir de 1999, o Governo Fernando Henrique Cardoso, criou o Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, tendo ainda, grandes limitações na oferta, no acesso e na implementação de políticas públicas voltadas aos/as agricultores/as familiares. Somente a partir de 2001, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, que foi promovido um redimensionamento que passou a definir políticas públicas mais setorializadas para os territórios rurais, e conseqüentemente para a agricultura familiar. Nesse sentido, a política de desenvolvimento territorial do MDA, é um marco dos processos de indução de territorialidades e da formulação de políticas públicas, em especial a partir do Programa Territórios da Cidadania⁹, em 2008 (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2012).

Neste sentido, a Figura 1 dimensiona em linha histórica, a criação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural no Brasil, pós Constituição Federal de 1988, as quais passaram a induzir outras ações nesse campo.

Figura 1: Políticas Públicas Brasileiras para o Desenvolvimento Rural Pós Constituição Federal de 1988.



Fonte: Autoria própria (2022).

Todavia, com a sucessão de fatos políticos a partir de 2016 (impeachment da Presidenta Dilma, Governo Temer e Governo Bolsonaro), culminando com a extinção do MDA, o enfraquecimento e desmonte das políticas voltadas aos agricultores familiares, este segmento ficou bastante fragilizado, sendo a situação ainda mais agravada com a Pandemia da Covid 19. Do outro lado, os segmentos ligados ao agronegócio, apoiados por outros ministérios, continuaram recebendo incentivos e ainda mais espaço no governo.

A centralidade das políticas públicas voltadas ao agronegócio, com vistas à produção de *commodities* para a exportação, tem gerado algumas discussões de temas, tais como: concentração de terras; agressões ambientais; e aumento da política interna de preços dos insumos e produtos agrícolas, dificultando o acesso da população mais pobre, e como consequência, a insegurança alimentar.

Além disso, com políticas que não se assentam nas bases do desenvolvimento sustentável e de produção agroecológica, as vulnerabilidades sociais tendem a se agravar,

⁹ O programa Território de Cidadania iniciou-se em 2008, em 60 dos 160 Territórios de Identidade, tomando como critério de definição que foram territórios atendidos pelo programa território de identidade (FAVARETO *et al.*, 2010).

principalmente com o uso de fertilizantes e defensivos químicos, os quais prejudicam o meio ambiente e a saúde, consequência do abandono das políticas para o meio rural, em especial aos agricultores familiares, inibindo dessa forma, qualquer perspectiva de desenvolvimento endógeno.

Cabe destacar, porém, que a partir da longa trajetória de luta dos movimentos sociais junto ao governo, houve uma incorporação da agroecologia como um enfoque de políticas públicas, cuja conquista foi a construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), instituída pelo Decreto 7.794/2012, e dos Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPOs), 2013-2015 e 2016-2019, configurando-se ao longo do tempo, em um processo de institucionalização da agroecologia no Brasil (NIEDERLE; SAUBOURIN *et al.*, 2019).

Todavia, “a extinção das políticas de desenvolvimento territorial, a redução dos programas de extensão rural, o fim dos núcleos de agroecologia e a reestruturação da Embrapa são exemplos de uma profunda ruptura no que diz respeito ao reconhecimento da agroecologia como referencial de políticas públicas” (MEDEIROS, 2021, p. 13).

Entretanto, o Estado brasileiro detém variadas políticas voltadas ao campo, embora não se pode afirmar veementemente a sua efetividade, vez que os contextos políticos, a definição de prioridades de atuação nesse campo, bem como o próprio desconhecimento, alheamento e pouco engajamento dos sujeitos quanto a efetivação destas políticas. Além disso, ainda há uma deficiência na atuação técnica por parte dos gestores e das instituições na base dos municípios, quanto à captação, difusão e implementação de tais políticas.

Nesse sentido, o Quadro 2 apresenta um breve panorama das políticas públicas voltadas para a Agricultura Familiar, pós Constituição Federal de 1988, as quais demonstram a existência de programas e arcabouço legal que os asseguram. Todavia, não se pode afirmar a sua efetividade junto aos seus potenciais beneficiários, por todas as razões já pontuadas anteriormente.

Quadro 02: Panorama das Políticas Públicas Brasileira voltadas para a Agricultura Familiar.

Política	Base Legal	Ano	Objetivos
Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM)	Lei nº 8.427, de 27 de maio 1992;	1992	Apoiar os produtores rurais através da definição de um preço mínimo de referência para os produtos agrícolas, atuando como balizadora da oferta de alimentos, incentivando ou desestimulando a produção e garantindo a regularidade do abastecimento no país.
Seguro da Agricultura Familiar (SEAF)	Lei nº 10.420/2002 e alterado pela Lei nº 10.700/2003	2002	Assegurar aos agricultores familiares que realizam financiamentos de custeio agrícola no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), garantindo cobertura total do financiamento, mais 65% da

			receita líquida esperada da família produtora que perder a safra em razão de fenômenos climáticos amparados pelo Seguro.
Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)	Decreto Nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004	2004	Implementar de forma sustentável, da produção e uso do biodiesel, com enfoque na inclusão produtiva e na geração de emprego e renda.
Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)	Lei 12.188/2010	2010	Estabelecer as diretrizes e metas para os serviços públicos de Assistência Técnica Extensão Rural no País
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Resoluções nº 04/2015	2015	Repassar para as secretarias de educação dos Estados e municípios e escolas federais, recursos anualmente voltados para a compra de alimentos saudáveis que respeitem a vocação agrícola local, os hábitos alimentares e as tradições locais, com no mínimo de 30% oriundos da agricultura familiar, por meio de editais de chamada pública.
Terra Brasil – Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)	Resolução nº 4.632, de 22 de fevereiro de 2018	2018	Financiar aquisição de imóvel rural a agricultores sem acesso à terra ou com pouca terra, disponibilizando recursos que podem ser utilizados na estruturação da propriedade e do projeto produtivo, na contratação de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e no que mais for necessário para que o agricultor desenvolva as suas atividades de forma independente e autônoma.
Selo Nacional da Agricultura Familiar (SENAF)	Portaria nº 654, de 9 de novembro de 2018	2018	Identificar a origem e fornecer as características dos produtos da agricultura familiar, visando fortalecê-la perante o público consumidor;
Programa Bioeconomia Brasil Sociobiodiversidade	Portaria nº 121, de 18 de junho de 2019	2019	Promover a estruturação de sistemas produtivos baseados no uso sustentável dos recursos da sociobiodiversidade e do extrativismo, além da produção e utilização de energia a partir de fontes renováveis, sempre com o foco na geração de renda e melhoria da qualidade de vida do público envolvido.
Programa Brasil Mais Cooperativo	Portaria nº 129, de 4 de julho de 2019	2019	Instituir o programa de governo Brasil Mais Cooperativo, para apoiar o cooperativismo e o associativismo rurais brasileiros através da oferta de assistência especializada, da promoção da intercooperação, da formação técnica e da qualificação de processos de gestão, produção e comercialização nos mercados institucionais e privados.
Programa Residência Profissional Agrícola	Portaria MAPA nº 193, de 16 de junho de 2020.	2020	Promover a qualificação de jovens estudantes e recém-egressos dos cursos de ciências agrárias e afins, por meio de estágio ou residência, sob supervisão e acompanhamento de profissional técnico habilitado com formação na área de atuação.
Programa Ater Digital	*Sem informação	2020	Fortalecer o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), a fim de ampliar o alcance da atuação dos extensionistas em todas as regiões do Brasil, por meio da utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), ampliando o acesso dos agricultores a serviços modernos, ágeis e eficientes, aumentando a sua competitividade.
Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF)	Decreto nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006; Resolução CMN Nº 4.973/2021	2021	Amparar os agricultores familiares que tem financiamento no âmbito do Pronaf a correlação do financiamento a um preço de garantia igual ou próximo do custo de produção e nunca inferior ao estabelecido na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).
Programa Rotas da Integração Nacional	Portaria nº 299, de 4 de fevereiro de 2022	2022	Propiciar a inovação, a diferenciação, a competitividade e a sustentabilidade dos empreendimentos associados às cadeias produtivas em redes de arranjos produtivos locais.

Fonte: Autoria própria (2022).

Como visto no Quadro 2, nota-se a existência de inúmeros programas e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural, fruto de intensos movimentos pós Constituição de 1988. De modo geral, estas políticas têm se apresentado com objetivos múltiplos, os quais perpassam por várias vertentes, desde o acesso à posse da terra, à qualificação dos sujeitos do campo, à assistência técnica, à infraestrutura, ao financiamento e comercialização da produção. Logo, em tese, este ciclo está aparentemente contemplado, nas diversas etapas das políticas públicas, embora não tenha plenitude na sua execução.

Portanto, depreende-se que um dos aspectos frágeis dos programas e ações voltados à agricultura familiar é a limitada participação desses sujeitos na formulação, no acesso e na implementação das políticas públicas, fruto muitas vezes da ausência e inércias de divulgação e mobilização nesse processo.

4.1 A participação social e as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural

De modo geral, no Brasil, as políticas de desenvolvimento territorial partiram do Estado sem participação efetiva da governança dos/as atores/atrizes dos territórios. Como afirmam Silva e Schneider (2004, p. 151), “[...] na conjuntura da abertura política brasileira, as propostas de participação encontravam-se diretamente associadas às noções de democratização e de aumento da eficiência/eficácia (dentro de uma ótica universalista e redistributiva) das políticas públicas”.

Na verdade, muitas das políticas públicas se constituíram a partir da luta e pressão dos movimentos sociais e políticos. Somente tempos depois, a partir da política de desenvolvimento territorial implementada no Governo do presidente Lula, é que algumas delas foram efetivadas por meio do MDA, embora, sem a governança participativa adequada dos atores/atrizes dos territórios.

Diante do novo cenário, com o fim do Governo da presidenta Dilma, a agricultura familiar, a partir de 2016, segundo Grisma (2018), foi reestruturada e minimizada, tendo a situação agravada com a extinção do MDA, cujas “funções e diversas políticas públicas sofreram arrefecimento político, reorganização institucional e cortes de recursos” (GRISMA, 2018, p. 37). Essas ações dificultaram ainda mais a participação e governança dos atores/atrizes do campo nos processos de desenvolvimento territorial.

Em detrimento disso, e de outros contextos adversos, os dilemas marcados também pelos efeitos da pandemia da covid-19, colocam-se como novas demandas, novos desafios e novos horizontes, para a ressignificação da governança do desenvolvimento territorial. Neste

sentido, Medeiros (2021, p. 14) afirma que “estamos vivendo um novo momento de silenciamento, face recorrente das lutas dos trabalhadores rurais brasileiros”.

Desse modo, no atual contexto, é possível observar que a participação e governança das políticas públicas nos territórios por seus atores/atrizes, praticamente inexistem e “a institucionalidade que canalizava boa parte delas sofreu um rápido processo de desmonte, deixando os diferentes grupos de trabalhadores com poucos canais de interlocução, invertendo a lógica que marcou o início deste século” (MEDEIROS, 2021, p. 14).

Finalmente, no que se refere à política de desenvolvimento territorial, “a expectativa é que se adote um planejamento compartilhado entre o Estado e a Sociedade, por meio da construção de pactos e compromissos enunciados em políticas públicas nacionais, cuja finalidade última seja promover transformação social” (STEINBERGER, 2006, p. 30), pois somente assim, pode-se vislumbrar, efetivamente, políticas públicas que atendam as demandas sociais nos territórios rurais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme as informações apresentadas, o arcabouço de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural no Brasil, tem grande lastro de intenções, abrangendo as diversas esferas em torno da produção agrícola. Todavia, boa parte dessas políticas, *a priori*, não tem aplicabilidade satisfatória, face às inúmeras adversidades vivenciadas nesse contexto.

Ademais, as ações governamentais planejadas para o desenvolvimento rural, mesmo aportadas em uma vasta estrutura legal, se tornam pouco eficientes quando não alcançam satisfatoriamente a agricultura familiar propriamente, face às exigências administrativas, bem como o desafio do acesso a informações claras e objetivas sobre os programas, seus benefícios e fragilidades, excluindo boa parte dos que realmente necessitam do referido apoio governamental.

No outro aspecto, a ausência da participação social, tanto na formulação quanto na execução das políticas públicas, compromete o seu desenvolvimento, considerando a falta de acesso às informações e a deficiência na atuação técnica, também por parte dos sujeitos que poderiam estar à frente desse processo, na orientação e mobilização dos potenciais beneficiários das políticas públicas idealizadas.

Nesse sentido, cabe redimensionar a função das associações e cooperativas para além da captação de recursos, mas também centrado no processo de formação sociopolítica, de modo a instrumentalizar os sujeitos ao exercício pleno da cidadania, numa perspectiva de superação

dos diversos processos de exclusão. Somente assim, pode-se vislumbrar e construir um desenvolvimento como liberdade, na perspectiva de Amartya Sen (2000).

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, v. 4, n. 2, p. 379-397, 2000. Disponível em https://issuu.com/ricardoabramovay/docs/o_capital_social/1. Acesso em 17 nov. 2022

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições70, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – 51. ed.** Brasília: Câmara dos Deputados/Edições Câmara, 2017.

BRUNO, R. **Um Brasil Ambivalente**. Rio de Janeiro: Mauad e Edur, 2010.

ELLIS, F; BIGGS, S. Evolving themes in rural development — 1950s-2000s. **Development Policy Review**, v. 19, p. 437-448, 2001. Disponível em: <https://www.staff.ncl.ac.uk/david.harvey/AEF806/Ellis&Biggs2001.pdf>. Acesso em 21 abr. 2022

FAVARETTO, A. S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Fapesp; Iglu, 2007.

FAVARETTO, A. S *et al.* **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: avanços e desafios** Brasília: IICA, 2010.

FERNANDES, B. M. **Estado, território, ambiente e políticas públicas: o ordenamento territorial e sua interface ambiental**. In: RAMALHO FILHO, Eraldo da Silva. Estado, políticas públicas e território. 1. ed. - São Paulo: Outras expressões, 2015. p. 17-38.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A F.; DIAS, M. M. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**. 46(60: 1575-97, nov./dez. 2012. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/9ssfWPvnMNjMdLjzPkV5Q6f/?lang=pt>. Acesso em 17 nov. 2022

GRISA, C. Mudanças nas Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: Novos Mediadores para Velhos Referenciais. **Raízes**, v.38, n.1, jan-jun/2018. Disponível em <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/37/29>. Acesso em 17 nov. 2022

LERRER, D. **Revista Agroanalysis: a trajetória da afirmação do “agronegócio” e de consagração de seus agentes**. Contemporânea, São Carlos, v. 10, n. 1 p. 273-304, 2020. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/344359559_Revista_Agroanalysis_a_trajetoria_da_afirmacao_do_agronegocio_e_de_consagracao_de_seus_agentes. Acesso em 17 nov. 2022.

MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. **Planejamento e gestão do Pronaf Infra-estrutura e Serviços: evidências a partir do Estado de Santa Catarina.** In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Orgs.). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 175-199.

MEDEIROS, L. S. Atores, Conflitos e Políticas Públicas para o Campo no Brasil Contemporâneo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 34, p. 1-16, 2021. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/3cxrHFnvM8H8yvGVvD8zdDM/>. Acesso em 17 nov. 2022

NIEDERLE, P.; SAUBOURIN, E. *et al.* A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia. **Redes** (Santa Cruz do Sul. Online), v. 24, n. 1, p. 270 - 291, janeiro-abril, 2019. Disponível em <https://agritrop.cirad.fr/590719/1/Politica%20de%20agroecologia%20Brasil%20Niederle%20%20Saubourin%20et%20al%20REDES%202019.pdf>. Acesso em 17 nov. 2022.

OLIVEIRA, A. R. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural No Brasil: do Viés Setorial à Abordagem Territorial.** In: 14º Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2013, Lima - Peru. Reencuentro de saberes territoriales latinoamericanos. Lima: Union Geográfica Internacional, 2013. v. 1. p. 1-20. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Geografiasocioeconomica/Geografiarural/25.pdf>. Acesso em 20 abril 2022.

SAUBOURIN, E.; NIEDERLE, P. **Agricultura Familiar na América Latina: das políticas agrícolas diferenciadas aos instrumentos de promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e da Agroecologia.** Projeto de Cooperação Técnica Uf/Bra/083/Bra. Nova Organização Produtiva e Social da Agricultura Familiar Brasileira – uma Necessidade. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura – OPPA. Rio de Janeiro, junho 2016. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/321084488_Agricultura_Familiar_na_America_Latina_das_politicas_agricolas_diferenciadas_aos_instrumentos_de_promocao_da_Soberania_e_Seguranca_Alimentar_e_Nutricional_SSAN_e_da_Agroecologia. Acesso em 17 nov. 2022.

SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. **A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural: uma análise do Pronaf Infra-estrutura e Serviços no Estado do Rio Grande do Sul (1997/2000).** In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Orgs.). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 147-174.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Grifos UNOCHAPECÓ**. Edição - Vol. 30, Núm. 51, 2021. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5656>. Acesso em 14 nov. 2022.

STEINBERGER, M. (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais.** Brasília, DF: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo, Companhia das Letras, 2000.