

Raízes

v. 28, ns. 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010

Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública
(Marc Piraux, Márcio Caniello – Orgs.)

PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: ENFOQUES, ATORES E ESCALAS¹

Renato S. Maluf

RESUMO

O artigo aborda os enfoques de sustentabilidade e de desenvolvimento rural sustentável que orientam os programas e ações públicas voltados para a agricultura familiar no Brasil. Valendo-se das abordagens cognitiva e de dependência de caminho das políticas públicas, focaliza-se a emergência desses referenciais no Brasil e sua apropriação no período do Governo Lula. Destaque é dado para a atuação dos atores sociais e redes de política pública envolvidas com essas questões.

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

SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT PROGRAMS AND SMALL SCALE AGRICULTURE IN BRAZIL: APPROACHES, ACTORS AND SCALES

ABSTRACT

The paper stresses the approaches on sustainability and sustainable rural development which guide public programmes and actions in Brazil. Making use of the cognitive and path dependency approaches to public policies, it focuses the emergency of those two references in Brazil and their using by Lula's Government. Special attention is given to social stakeholders and policy networks connected to them.

Key words: rural sustainable development, familiar agriculture, public policies

Renato S. Maluf. Professor do CPDA/UFRRJ, onde coordena o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan) e integra a equipe do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). Email: renato.maluf@terra.com.br.

¹ Texto apresentado no Seminário Internacional "Desenvolvimento Sustentável e Territórios Rurais: Quais desafios para a ação pública", organizado pelo Cirad, a Universidade Federal de Campina Grande e a Fundação Universidade Camponesa realizado em Campina Grande/PB no período de 22 a 25/09/2009.

INTRODUÇÃO

O tema geral desse artigo diz respeito ao desenvolvimento rural sustentável no Brasil, abordando questões associadas à formulação e implementação de programas públicos portadores dessa perspectiva e que guardam relação com a agricultura familiar e o meio ambiente. Ênfase é dada aos enfoques de sustentabilidade, à participação dos atores sociais e à interação entre os planos nacional e territorial-local.

Para tanto, o artigo se vale da abordagem e de alguns dos resultados do projeto de pesquisa *Produção de políticas de desenvolvimento rural sustentável em seus contextos: construções de compromissos institucionais e ajustamentos temporais entre o global e o local* (PROPOCID). O projeto é desenvolvido em seis países, sendo que no Brasil incluiu uma análise em âmbito nacional e estudos de caso realizados por equipes locais nas regiões de Marabá (PA), Campina Grande (PB) e Vale do Taquari (RS)².

A referida pesquisa foi orientada por perguntas gerais que, portanto, estão subjacentes ao que é abordado no presente texto. Desde logo, pergunta-se se é possível afirmar que há uma política de desenvolvimento sustentável no Brasil. Em caso positivo, quais seriam os programas públicos voltados para o meio rural e a agricultura familiar portadores das referências do desenvolvimento rural sustentável e da sustentabilidade e com que acepções utilizam tais referências. A análise detalhada desses programas se circunscreveu ao período do Governo Lula, porém, ela não é objeto do artigo que não tem a pretensão de constituir uma síntese dos resultados da pesquisa. Aqui, serão apresentadas a base conceitual e, a partir dela, algumas questões relativas à ação do estado no meio rural brasileiro, abordadas à luz da noção de desenvolvimento rural sustentável.

Para tanto, o texto a seguir se encontra organizado em três partes, além das observações finais. A primeira apresenta a base conceitual que orientou a pesquisa. A segunda parte aborda a questão da emergência do referencial do desenvolvimento sustentável no Brasil no qual seguem algumas considerações sobre a adoção do desenvolvimento rural sustentável no Governo Lula. As observações finais, mais do que conclusões, extraem questões levantadas pela pesquisa.

1. BASE CONCEITUAL

O fato de a pesquisa ter se desenvolvido em diversos países impõe explicitar as premissas conceituais e metodológicas que orientaram todos os seis estudos. Começamos pelos sentidos atribuídos à sustentabilidade e, conseqüentemente, à noção de desenvolvimento sustentável que, embora sujeitas às peculiaridades de cada país, comportam as seguintes referências comuns a todos eles:

i. o desenvolvimento sustentável constitui processo de longo prazo construído em base a conflitos e negociações;

ii. a sustentabilidade implica considerar as dimensões econômica, social e ambiental integradas segundo modalidades específicas das quais resultam hierarquizações distintas entre elas;

iii. a coerência entre as três dimensões da sustentabilidade pode estar cristalizada no marco legal ou resultar de movimentos de convergência entre os atores sociais.

Como desenvolvido em Bonnal *et al.* (2008), a pesquisa analisou as políticas públicas partindo da compreensão de que as atuações do Estado junto à sociedade e à economia refletem uma trajetória histórica que influencia ou limita as decisões públicas, numa lógica de dependência ao caminho percorrido – o *path dependency* de North (1990) e Mahoney (2001). A descrição dessa lógica tem em conta cinco etapas: (i) os antecedentes que condicionam o leque das decisões políticas possíveis; (ii) os momentos críticos nos quais são tomadas decisões que geram uma orientação inédita na lógica da intervenção pública; (iii) a persistência estrutural com a adaptação institucional necessária para assegurar um efeito prolongado dessas decisões políticas; (iv) a seqüência reativa em prol ou contrária às instituições criadas na fase de persistência estrutural; (v) os resultados em termos da resolução dos conflitos criados durante a seqüência reativa.

As decisões políticas, por sua vez, são tomadas, nos diferentes períodos das trajetórias nacionais e nas diferentes escalas de governança, com base em um referencial nacional de políticas públicas, nos termos propostos pelo enfoque cognitivo na análise das políticas públicas (Muller, 2006). Este referencial é entendido como o conjunto dos valores, idéias e normas mobili-

² Os países estudados são Brasil, França, Madagascar, Mali, México e Nova Caledônia. A análise do caso brasileiro teve a participação de Philippe Bonnal (CIRAD) e Sérgio Leite (CPDA). Para os documentos produzidos pela pesquisa, ver: <http://gedmpl.cirad.fr/>

zados pelos atores políticos para construir uma representação coletiva da realidade e interferir na mesma (Muller, 2004)³.

Além disso, considera-se que os referenciais nacionais sempre foram – e o são de maneira mais marcada no período recente – conectados a um referencial global, compartilhado em nível internacional e em permanente evolução. Disto resulta uma relação complexa de incorporação – rejeição, fenômeno que interfere nas decisões políticas em nível nacional.

Ao lado dos elementos de “construção de referencial” presentes nos programas voltados para o desenvolvimento rural sustentável, o recurso ao enfoque cognitivo visou ressaltar a formação de redes e comunidades de política associadas a tais programas. Veremos mais adiante o importante papel desempenhado pelas redes de política no campo do desenvolvimento sustentável, notadamente, na ligação entre os planos nacional e local. O enfoque cognitivo envolve a identificação das instituições de natureza formal (associações, cooperativas, entidades setoriais ou profissionais, etc.) e também as de natureza informal, bem como os atores-chaves no campo político local que cumpriram o papel de “tradutores” do referencial ou ainda de “empreendedores políticos”, mediando os registros institucionais oficiais e costumeiros.

Relacionado com o anterior, a leitura da trajetória das políticas fez uso, também, da abordagem chamada dos três I's, que visa identificar e correlacionar as idéias, interesses e instituições vigentes nos diversos períodos históricos (Hall, 1997). Assim, buscou-se identificar, em cada período histórico: a) as idéias que fundamentaram o estabelecimento das políticas públicas, nelas incluídos os valores que definem os alicerces da política e as normas mais operacionais; b) os interesses em jogo e a relação de poder induzida por eles; c) as instituições criadas ou modificadas, ou seja, as regras, as organizações e as práticas.

A análise efetuada no plano nacional se completa com a compreensão da dimensão processual do funcionamento das instituições locais, correspondendo ao componente “de baixo para cima” da abordagem. Os estudos de caso regionais incorporam a dimensão cotidiana e micro-processual da construção da dependência de caminho no

tocante às funções e eficiência das instituições que têm relação com a ação estatal.

Assim, a metodologia de trabalho da pesquisa consistiu, sucessivamente, em (i) determinar as trajetórias nacionais com respeito à evolução do referencial global, (ii) analisar o dispositivo de atuação pública no meio rural, e (iii) analisar a trajetória das políticas públicas agrícolas e rurais com relação à governança regional e local.

Uma premissa analítica específica da pesquisa ou, mais propriamente, uma definição metodológica é que a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento sustentável devem ser consideradas em seus respectivos contextos, como indicado no próprio título do projeto. Tal definição resultou, de um lado, numa tipologia diferenciando os países com base nos processos de “transferência política” pelos quais se deu a apropriação, em cada caso, do referencial supranacional do desenvolvimento sustentável. Interessa verificar se tais processos foram mais ou menos coercitivos ou voluntários, e sua temporalidade em face das dinâmicas internacionais.

De outro lado, para ter em conta os contextos nacionais é preciso considerar, obviamente, as dinâmicas próprias de cada país que têm levado, no tema em questão, à introdução das referências ao desenvolvimento sustentável nas políticas públicas. Sobre esse ponto, ênfase especial é dada ao sentido em que a noção é apropriada no que se refere à articulação entre as três dimensões da sustentabilidade, bem como aos conflitos ou jogo de atores nos planos nacional e local.

2. ESTADO, AGRICULTURA E A EMERGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Um olhar retrospectivo de longo prazo sobre o padrão de intervenção do estado brasileiro na agricultura e no meio rural, remontando aos meados do século XIX, revela a força de elementos de continuidade. Entre eles, se destacam a resiliência do patrimonialismo, a predominância do econômico sobre o político e o social, a manutenção de elevadas assimetrias sociais e econômicas e a vocação, sempre reafirmada, da exportação de produtos agrícolas.

³ Muller (2004) precisa também que o referencial de uma política é composto das prescrições que dão sentido a um programa de ação pública, mediante a definição de critérios de seleção, decisões e modos de designação.

Claro está que tal trajetória – que já foi caracterizada como obedecendo a um padrão de história lenta (Martins, 1994) – não se fez sem momentos críticos e rupturas importantes ocorridas nos marcos históricos já consagrados pela historiografia brasileira. Assim, uma cronologia dos momentos críticos, entre os quais se manifesta a dependência de caminho nos termos de Mahoney (2001), leva-nos a identificar quatro grandes períodos, a saber: a) aliança oligárquica da Primeira República (1889 – 1930); b) aliança entre a burguesia industrial e as classes populares urbanas do pacto populista (1930 – 1964); c) aliança entre a burguesia agrícola e industrial e as forças armadas (1964-1985); d) pacto democrático-liberal e a redemocratização (a partir de 1985).

Como já antecipado, a pesquisa dos programas públicos se concentrou naqueles desenvolvidos durante o Governo Lula que, na periodização acima, se inscreve na vigência do referencial social-liberal ou de instituição de uma democracia social-liberal no Brasil posterior ao fim do regime militar. Nesse período, dois processos acarretaram alguma diferenciação no padrão de intervenção estatal acima referido. O primeiro processo diz respeito à já bastante ressaltada emergência, na década de 1990, da agricultura familiar como uma categoria sociopolítica em torno da qual se reuniram organizações e movimento sociais, pesquisadores e gestores públicos. Sua evolução se deu na direção de consagrar a diferenciação de modelos de agricultura no meio rural brasileiro apresentando-se em contraposição ao agronegócio empresarial. Essa diferenciação não significa que ambos os modelos configuram mundos apartados e, portanto, não desconhece que eles estão inter-relacionados em vários aspectos.

Justamente pela importância atribuída a essa diferenciação, ademais de razões de pesquisa, o estudo limitou-se aos programas públicos e atores sociais relacionados com a agricultura familiar e o meio-ambiente. Dele emergem suficientes questões de sustentabilidade, as quais, porém, apenas indiretamente remetem ao modelo do agronegócio, de modo que o estudo e o presente artigo dele derivado não dão conta da problemática do desenvolvimento rural sustentável no seu todo. Para tanto, haveria que analisar a sustentabilidade do modelo do agronegócio – ou da chamada “agricultura competitiva” – por seus impactos sociais, ambientais e na concentração de terras, mas também pela incorporação por parte deste setor do referencial do desenvolvimento rural sustentável.

No amplo campo abrangido pela categoria genérica da agricultura familiar é preciso, ademais, considerar a heterogeneidade das dinâmicas nela abrigadas. Elas englobam tanto aquelas que vão na direção da consolidação do agronegócio familiar, quanto as que caminham em sentido diverso, ao incorporarem referenciais como os da agroecologia, agroextrativismo e a recém-construída categoria de povos e comunidades tradicionais. *Essas dinâmicas se encontram no centro de intenso debate sobre a promoção da sustentabilidade no Brasil.*

O segundo processo a ser ressaltado é o fato de a democracia social-liberal brasileira ter dado novo e alentado fôlego ao processo de participação social na formulação e implementação de políticas públicas. Identifica-se, aí, o que parece ser uma característica distintiva da experiência brasileira, a saber, a extensão atingida pelas formas de democracia participativa no âmbito das políticas públicas, incluindo espaços institucionais próprios, tais como conselhos e outros. Trata-se de um fator que demanda atenção na análise do “jogo dos atores” nos termos do referencial analítico da pesquisa aqui apresentada. Esse ponto será retomado mais adiante.

A emergência do referencial do desenvolvimento rural sustentável no Brasil possui outro importante antecedente, além da já mencionada aparição da categoria agricultura familiar. Isto porque ela é herdeira de preocupações ambientais antigas, incluindo a institucionalização dessas preocupações anteriormente à consolidação do referencial internacional do desenvolvimento sustentável, em 1992. Na tipologia elaborada pela pesquisa, Brasil, França e México foram classificados como países em que a apropriação do referencial se deu com maior grau de autonomia em relação aos demais casos estudados. No entanto, é fato que a institucionalização da perspectiva de promover um desenvolvimento rural sustentável adquiriu ritmo mais intenso sob pressão internacional e também de atores nacionais. A essas pressões se juntou a preocupação socioeconômica que acompanhou a redemocratização do país e a instituição do referido modelo democrático-liberal.

3. DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NO GOVERNO LULA

Desde o início dos anos 2000 assiste-se a um momento privilegiado para o florescimento de programas com

a ótica do desenvolvimento rural sustentável no Brasil, que se intensificou e ganhou novos contornos a partir do primeiro Governo Lula, em 2003. Esse contexto foi marcado pela aparição ou fortalecimento de redes de políticas públicas em algumas das áreas englobadas pelo tema. Acrescente-se que a evolução do referencial do desenvolvimento rural sustentável, que resultou na formação do programa do novo governo, alimentou-se também de vários documentos que o antecederam⁴.

No que se refere às redes de políticas públicas, sua constituição parece ter sido alimentada por, ao menos, dois movimentos. Um deles diz respeito à formação de redes sociais as quais estabeleceram crescente relação com o Estado e as políticas públicas, como se nota, entre outros, nos campos da reforma agrária, agroecologia, economia solidária, região do Semi-árido e segurança alimentar e nutricional (Bonnal e Maluf, 2009). Nesses campos, há vários exemplos de “redes de movimento social” inter-organizacionais e pluri-temáticas (Scherer-Warren, 2007). Elas assumem as formas de fóruns e redes onde se dá a construção do ideário e a formulação das demandas de políticas públicas e que terminam por ter atuação especialmente importante na implementação dessas políticas.

Essas redes respondem, em grande medida, pelas ligações entre o local e o nacional, como o demonstram os exemplos dos programas de construção de cisternas no Semi-Árido e a implantação de territórios rurais. Particularmente importantes são as repercussões das conexões que as redes promovem entre experiências concretas de agriculturas inscritas em diferentes modelos com as políticas públicas no nível central. Isto é, a pesquisa revelou o importante papel desempenhado pelas iniciativas ou projetos conduzidos por organizações da sociedade civil, seja enquanto experiências que se contrapõem ao modelo dominante da agricultura empresarial, seja pela incidência que têm na formulação e modo de implementação dos programas.

Ao lado da aparição ou fortalecimento das redes de políticas públicas, um movimento importante consistiu no ingresso no Governo Federal de quadros técnicos que

mantinham vínculos anteriores ou eram oriundos de organizações e movimentos sociais atuantes nas diversas áreas abrangidas pelo desenvolvimento rural sustentável. Esse movimento se tornou especialmente visível com o Governo Lula, quando um número significativo desses técnicos assume a condição de formuladores ou gestores de programas públicos. No entanto, é possível afirmar, com base nas entrevistas realizadas junto aos gestores nacionais de diversos programas relacionados com a agricultura familiar e o meio rural, que existem representações diferenciadas de desenvolvimento sustentável mesmo no interior desse campo. Uma das explicações para essa diferenciação pode ser encontrada no fato de as representações terem, em sua origem, as óticas de integração social (MDS), de integração sócio-econômica (MDA-SAF), de integração sócio-econômica-territorial (MDA-SDT) ou de proteção do meio ambiente (MMA).

As referidas entrevistas sugerem também que a noção de sustentabilidade goza de maior aceitação e tem uso mais difundido que a de desenvolvimento sustentável, por sua vez, um enfoque objeto de restrições. No entanto, sobre a sustentabilidade também se notam variações a propósito das três dimensões consideradas. Nos documentos da maioria dos programas e nas opiniões dos atores com eles envolvidos predomina a ênfase na dimensão econômica da sustentabilidade, da qual são esperadas repercussões em termos sociais. Já nos casos em que o foco prioritário está na dimensão ambiental, ressalta-se a dificuldade de incorporar as outras duas dimensões⁵. Sobre esses últimos, as entrevistas revelam que vem se ampliando a percepção do papel da dimensão econômica para a incorporação da ambiental, seja por meio da criação de restrições de mercado baseadas em critérios ambientais, seja pela via da concessão de incentivos monetários para a adoção de práticas ambientalmente sustentáveis.

A pesquisa permite concluir que o desenvolvimento sustentável não constitui categoria organizadora (“fundante”) das políticas públicas implementadas pelo Governo Lula, em virtude da capacidade relativamente fraca de essa noção funcionar como conceito estruturante de

⁴ Refiro-me, particularmente, aos documentos oriundos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável ao final do Governo FHC, bem como à produção de documentos liderados pelo PT ao longo dos anos 1990 (aí incluídos o Governo Paralelo e o Instituto Cidadania) e pela coligação que deu suporte à candidatura Lula em 2002. Sua consideração, por importante que seja, está além dos limites do presente artigo.

⁵ A pesquisa confirma a sugestão de incorporar o que se poderia denominar de “sustentabilidade política”, num contexto de alternância de governos, entre os fatores determinantes da capacidade de os programas públicos contemplarem, adequadamente, as três dimensões da sustentabilidade como aqui definida.

políticas. De fato, constata-se a ausência de consensos mínimos a respeito, mesmo no âmbito dos setores governamentais envolvidos com a agricultura familiar e o meio ambiente. Claro que há vínculos entre os instrumentos de diversos programas com a perspectiva do desenvolvimento rural sustentável, porém, sem que eles sejam suficientes para configurar uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável. Chega-se a afirmar que o país ainda se pauta por “uma agenda desenvolvimentista pré-sustentável”.

Nesse contexto, são reafirmados objetivos como a redução da marginalidade rural e a integração social e econômica dos agricultores e suas famílias, ao lado da conservação do meio ambiente ou do uso cauteloso dos recursos naturais. Entretanto, a dimensão ambiental está se tornando, progressivamente, incontornável, dando lugar ao acirramento das práticas regulatórias e de conflitos relativos a questões como licenciamento ambiental, código florestal, lei de proteção de cultivares e lei de recursos genéticos. Como se vê, essas e outras questões possuem forte relação com a sustentabilidade que, por sua vez, parece ser uma agenda em construção.

A propósito, as entrevistas revelaram que a construção institucional do Ministério do Meio Ambiente se caracterizou, em seu início, pela junção de “leituras” particulares, algumas convertidas em ações ou programas, evoluindo gradativamente em direção a uma política de estado ainda por se consolidar como tal. A atuação do Ministério junto a outras áreas, como as que lidam com agricultura, limita-se à sugestão de procedimentos e à fiscalização, sendo bastante dependente de instrumentos de “governança política” para vir a atingir um outro patamar de articulação.

As distintas representações de desenvolvimento sustentável se agrega uma institucionalidade múltipla envolvendo:

- conselhos de participação social com baixo grau de coordenação que, contudo, expressam a ampliação da democracia participativa anteriormente mencionada;
- redes de políticas públicas diferenciadas, tais como as de agroecologia, convivência com o semi-árido, economia solidária e agricultura familiar intensiva, e,
- processos diferenciados de elaboração das políticas públicas segundo tenham origem nas esferas central, estadual ou local-regional.

O quadro geral, contudo, é de políticas diferenciadas e segmentadas, apenas parcialmente coordenadas, cuja análise em detalhe, embora também tenha integrado os objetivos da pesquisa, ultrapassa os limites desse artigo.

4. A ESCALA REGIONAL OU TERRITORIAL

O enfoque da pesquisa reconhece a necessidade e adota uma abordagem multi-escalar cuja importância se acentua, no caso do Brasil, em razão das dimensões do país, da incidência de seu regime federativo nas políticas públicas e da crescente incorporação da referência territorial por essas políticas. Lembre-se que o enfoque cognitivo que orientou a pesquisa confere destaque especial às traduções dos referenciais da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável pelos atores no plano local, bem como à interação entre as esferas federal e territorial-local e entre os próprios programas públicos.

As pesquisas de campo realizadas nas três regiões abrangidas pelo projeto revelam dinâmicas de intensa participação social que confirmam o que se disse sobre o caráter distintivo do caso brasileiro pela amplitude dessa participação. Elas permitem verificar, ao mesmo tempo, os conflitos sobre questões que guardam relação com a sustentabilidade entre os atores sociais e em sua relação com o estado e os programas públicos. Vista desde o ângulo das organizações ligadas à agricultura familiar, destaca-se a emergência da questão agrária como fator de conflito explícito ou como questão subjacente às demandas no campo do apoio à produção.

Nesse sentido, o estudo de caso na região de Marabá revelou dinâmicas nas quais a sustentabilidade virou referência, primeiro pelo impacto ambiental dos modelos de produção apoiados pelos programas públicos, antes de se converter em uma visão de desenvolvimento rural sustentável concernente à Amazônia. Já o estudo no Nordeste analisou processos em que ela é parte constitutiva do enfoque da Convivência com o semi-árido e, portanto, do modelo de produção adotado por organizações sociais e por programas públicos. Muito distinto é o padrão de incorporação do referencial da sustentabilidade na região Sul do país, onde predomina uma agricultura familiar consolidada e produtivista. Como se nota, são processos bastante distintos de transição agrícola, cabendo a interrogação sobre a possibilidade de se identificar denominadores comuns entre eles, ao menos

em termos de algumas preocupações gerais.

Sobre o aspecto das tensões e conflitos no plano local, reaparece nos estudos de caso o papel das experiências e iniciativas conduzidas pelas organizações da sociedade civil, agora nas suas relações com a administração pública estadual e municipal quanto ao método de implementação de programas nacionais⁶. A propósito, várias referências foram feitas nas entrevistas – principalmente por gestores de programas implementados de forma territorializada – acerca do papel fundamental representado pelo protagonismo dos atores sociais locais para o desenvolvimento sustentável.

Assim, o enfoque da pesquisa na produção de políticas em seus contextos não se limita ao plano nacional. Ele remete, também, às interrogações específicas em termos de sustentabilidade colocadas pelas dinâmicas locais com grande relevância para se entender as possibilidades da ação pública nesse campo. Ao mesmo tempo, elas deixam evidentes os papéis dos espaços e dispositivos de concertação no plano local. Mencione-se o potencial desses espaços atuarem como instrumentos de pactuação entre as áreas ambiental e da agricultura familiar.

5. OBSERVAÇÕES FINAIS

O artigo abordou a sustentabilidade e o desenvolvimento rural sustentável no Brasil, trabalhados nos planos nacional e regional/territorial. Do exposto, pode-se notar coerências e inconsistências entre o discurso e a realidade das políticas de desenvolvimento sustentável no meio rural brasileiro, tendo em conta as dimensões econômica, social e ambiental da sustentabilidade. Nessas observações finais, ressaltam-se dois pontos para reflexão futura, relacionados com os rumos da transição agrícola e com as possibilidades do processo participativo nas políticas públicas.

Interrogações ficam em aberto relacionadas tanto com a sustentabilidade das dinâmicas territoriais quanto com os desafios agrícolas derivados das transformações agrárias e os rumos da transição agrícola em curso. Cabe refletir se tais transformações representam uma transição agrícola na direção de um desenvolvimento susten-

tável nos termos em que essa noção foi utilizada pela pesquisa. Esta reflexão é tão mais necessária em face da emergência do referencial da agroecologia, cuja importância é crescente no processo de produção de políticas no Brasil e em outros países. Nesse caso, ganha relevo o papel das redes sociais, em particular, frente ao desafio de proporcionar assistência técnica e apoiar a chamada transição agroecológica.

Afirmou-se que a extensão da democracia participativa, com os conhecidos limites que lhe são próprios, constitui característica distintiva da experiência brasileira. No entanto, cabe uma reflexão, aqui também, sobre o processo participativo na sua dimensão de forma de resistência e também enquanto instrumento de formulação de propostas de políticas públicas, tendo em conta a ótica das idéias, interesses e institucionalidade. Vale dizer, estão em questão as mudanças qualitativas na participação e inovações institucionais requeridas para que esse processo contribua para o desenvolvimento rural sustentável nos termos em que ele foi aqui conceituado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONNAL, P. (org.) Construção do estado e trajetória de evolução das políticas agrícolas no Brasil (1889-2008): dinâmicas nacional e regionais. R. Janeiro, 2008. (Document de travail du projet PROPOCID, 03/08)

BONNAL, P. e MALUF, R.S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: CAZELLA, A.; BONNAL, P.; MALUF, R.S. (orgs.), Agricultura familiar – multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad Ed., 2009.

HALL, P. The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In: LICHBACH, M. ; ZUCKERMAN A. (Eds.), Comparative politics: rationality, culture, and structure. Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 174-207.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective, *Studies in Comparative International Development*. Vol. 36, n°1, 2001, p. 111-141.

⁶ Essas tensões são visíveis no Programa 1 Milhão de Cisternas e no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, ambos com duas modalidades de implementação, uma que confere proeminência às organizações sociais e outra que faz por intermédio dos governos estaduais e municipais.

- MARTINS, J.S. O poder do atraso – ensaios de sociologia da história lenta. S. Paulo, Hucitec, 1994.
- MULLER, P. Référentiel. In : BOUSSAGUET, L. ; JACQUOT, D. ; RAVINET, P. (ed.) Dictionnaire des politiques publiques. Paris : Les presses de Sciences Po, 2004, p. 370-376.
- MULLER P. . Les politiques publiques, Coll. Que sais-je, Paris, 6^a Ed. 2006.
- NORTH, D.C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.
- SCHERER-WARREN, I. A política dos movimentos sociais para o mundo rural. Estudos Sociedade e Agricultura, R. Janeiro, (15) 1, 2007, p. 5-22.