

DESAFIOS DA AGRICULTURA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO¹

Yara M. Chagas de Carvalho²

1 - INTRODUÇÃO¹

O início da atividade agrícola é considerado como um dos marcos da história da civilização. O pensamento científico atual, voltado a explicar a lógica do sistema econômico, historicamente organizado pelo homem, reduz, enquanto paradigma teórico conceitual, a agricultura a um papel de ramo do setor industrial³. A lógica econômica da maximização do lucro configura, como bem demonstrou ROMEIRO (1992), o desenvolvimento tecnológico conhecido como "revolução verde" demandando um desenvolvimento tal que propicie condições de produção adequadas para viabilizar uma forma de subordinação da atividade agrícola à industrial.

A política ambiental estabelece restrições a este desenvolvimento ao fortalecer os mecanismos de participação da sociedade em busca da redução da degradação do meio natural e social. Baseia-se, fundamentalmente, no processo de reeducação através da formação de uma nova consciência acompanhada de medidas reguladoras que delimitam os direitos individuais, em termos do interesse coletivo: interpessoal e intergerações. A punição prevista em legislação denuncia o caráter de revolução de valores e de comportamento, oriundos de uma perspectiva temporal distinta. A ênfase atual é estimular a mudança de comportamento e não punir.

O objetivo fundamental da política ambiental é atuar sobre os valores éticos que permitem que a organização social e econômica se estabeleça sob o domínio do "fetiche da mercadoria" e da ditadura da maximização do lucro,

em detrimento da conservação da natureza e de condições mínimas de qualidade de vida para todos os segmentos sociais.

Trabalham-se a necessidade e a estratégia de construir e se orientar para um novo paradigma⁴ que possa catalisar e promover as forças "revolucionárias", impondo limites ao processo de desenvolvimento capitalista. Propõe-se fomentar uma revolução cultural e social que leve a sociedade a definir, democraticamente, as condicionantes ao processo econômico de desenvolvimento.

A agricultura sustentável não necessariamente pressupõe uma mudança de paradigma, no sentido usado por Kuhn, mas a forma de condução da política nos diversos países sugere que o que pode ser considerado "revolução de valores" no Brasil está de fato ocorrendo em outros. As políticas ambientais sendo implementadas em diversos países refletem e estimulam "um novo conjunto de crenças partilhadas" pelos técnicos e sociedade em geral. Não seria este o processo de construção de um novo paradigma para a ciência?

2 - OBJETIVO

É nesta perspectiva que se vai analisar, neste trabalho, alguns debates teóricos atuais relevantes sobre política ambiental e resgatar algumas experiências internacionais na sua implantação. O objetivo é buscar subsídios para discussão de uma política de agricultura sustentada, a partir da problemática do Estado de São Paulo. Este trabalho volta - se fundamentalmente à identificação da função do poder público federal, estadual e municipal, através de

¹Trabalho elaborado para apresentação em Painel do XXXIV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Aracaju, 1996. Agradeço a leitura crítica de José Eduardo Rodrigues Veiga.

²Economista, Dr., Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

³Refere-se aos trabalhos realizados sob o paradigma desenvolvido por KAUTSKY (1980).

⁴Paradigma no sentido definido por KUHN (1987), de um novo conjunto de crenças partilhadas pelos cientistas que definem historicamente qual é o escopo da ciência. Em um período de transição para um novo paradigma, surge uma multiplicidade de concepções orientadoras da militância que se refletem na política e na produção científica e que sinalizam de forma difusa o novo paradigma.

considerações sobre uma política setorial específica: Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF).

3 - MARCO CONCEITUAL

Entende-se por sustentabilidade o uso dos recursos naturais e humanos de forma a garantir as necessidades presentes sem comprometimento da capacidade de produção para gerações futuras (Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento - OECD, 1995:11).

Diante da amplitude de interpretações possíveis que a definição acima permite, considera-se necessário incorporar a ela a visão prospectiva de desenvolvimento, pressuposta neste texto. Em outras palavras caracterizar qual é a "visão de mundo" que norteia este trabalho.

A ciência ambiental, caracterizada pela abordagem holística, busca a compreensão da complexidade da interação do meio físico e social⁵. Isso define a importância dada a especificidade do espaço geográfico e dos atores sociais presentes. Por esta razão, nesta abordagem enfatiza-se a importância relativa do espaço físico ocupado pela atividade agropecuária, assim como a interação direta dos atores sociais envolvidos: produtores/trabalhadores rurais e consumidores. A importância da agricultura, no espaço rural, confere ao setor agrícola um papel estratégico na condução do processo de transformação, estimulado pela política de desenvolvimento sustentado.

O espaço rural não é visto somente como a base física onde o processo de produção agrícola se instala, mas é também associado à necessidade humana de desfrutar da beleza da natureza, como parte fundamental da "qualidade de vida" que se almeja. O lazer e o turismo, associados ao consumo da "paisagem", identificam uma atividade econômica distinta,

que não compete, mas fortalece o desenvolvimento da atividade agropecuária, com base em uma estrutura fundiária socialmente justa. O crescente desenvolvimento da piscicultura, através dos "pesque e pague", e dos hotéis fazenda, no Estado de São Paulo, indicam o potencial que esta aliança tem para o desenvolvimento do setor agropecuário paulista.

Principalmente nos países desenvolvidos mas, de forma crescente também nos demais, inclusive no Brasil, os produtores rurais, pressionados pela indústria a jusante e a montante, têm mostrado uma tendência crescente a se organizar em busca de alternativas tecnológicas e de estratégias de comercialização. A relação custo/benefício desfavorável tem estimulado escolhas tecnológicas ambientalmente mais adequadas. A preocupação ambiental tem se tornado um terreno fértil para o desenvolvimento e a adoção da nova tecnologia. O nível do conhecimento existente e, principalmente, a capacidade de difundir-lo têm-se mostrado como importantes fatores limitantes à sua expansão.

O consumidor está cada vez mais preocupado com a qualidade dos produtos ingeridos, e até mesmo disposto a pagar pela melhor qualidade. Nos países desenvolvidos, este mercado já atinge, em regiões específicas como a Califórnia (Estados Unidos da América), dimensões significativas. O diferencial de preço se reduziu, mas ainda pode ser relevante para parcela dos consumidores. Este é, talvez, o mais importante desafio para a generalização do uso destas tecnologias, em uma economia heterogênea como a brasileira.

A aceleração desta fase de transição para um novo padrão tecnológico depende, fundamentalmente, da capacitação e mobilização crescente de produtores. Há evidências de que existe hoje, em São Paulo, uma demanda não satisfeita por estes produtos nas grandes redes de supermercados.

O produtor agropecuário é também o principal agente responsável pela produção da "paisagem rural". É dado a ele um papel estratégico, juntamente com o consumidor, nesta transformação de valores, porque constituem os segmentos da cadeia produtiva em que a interação homem/ambiente ocorre de forma direta. Esta estreita relação entre a ação do produtor e a resposta da natureza, coloca-o em uma posição especial para desenvolver preocupações ecológicas. Por outro lado, a sua dispersão espacial e

⁵Segundo SAUTTER (1991), a "noção sociedade-natureza é uma noção muito rica mas, talvez pouco permanente na medida em que a sociedade muda e a natureza deixa de ser a mesma". Por outro lado, conceito de "paisagem" é utilizado "como um meio de informação, eventualmente, um meio de tratamento das variáveis, de integração das variáveis em um conjunto". Por outro lado, afirma que "a paisagem corresponde a uma representação enquanto o espaço com seus objetos é real." Para ele, o conceito de paisagem não traz consigo um método claro de análise e por isso passa a depender muito do pesquisador. O conceito que desenvolveu de *terroir* superaria esta limitação.

autonomia t" m sido um entrave para sua organização.

A importância do processo participativo para a questão da sustentabilidade é uma importante linha divisória entre concepções diferentes. Ao introduzir o processo participativo integra-se à concepção de sustentabilidade a dimensão da construção da cidadania, tornando possível um processo social de revisão de seus valores sob uma nova ótica. Atrelar o conceito de sustentabilidade à redução dos impactos negativos do processo produtivo significa assumir medidas paliativas sem de fato propor caminhos para uma transformação maior da realidade. O caráter participativo na formulação e implantação da política ambientalista, aqui tratada, é um desafio assumido.

A agricultura ecológica⁶ e as outras designações a ela associáveis podem ser consideradas como formas perfeitamente harmônicas de integração homem/ambiente a serem preservadas, como *habitats*, garantindo-lhes políticas não discriminatórias e, até mesmo, estimuladoras. Quando existe a preocupação de se preservar espécies em extinção, porque não considerar também a preservação de comunidades que pratiquem técnicas tradicionais ou modernas recomendáveis em termos ambientais, como de "valor histórico e cultural" reconhecidos: unidades de demonstração para construção do novo paradigma, orientador do processo de transformação para a agricultura sustentada.

Um desafio/contribuição que a agricultura pode dar ao desenvolvimento sustentado é garantir uma política que permita uma conformação do espaço rural em que sejam dadas as condições para viabilização das propostas tecnológicas radicais, como sinalização da diretriz ao processo de transformação tecnológica para a sustentabilidade. Isso implica uma política

⁶Utiliza-se esta denominação em referência a todas as correntes tecnológicas alternativas porque, como enfatiza EHLERS (1994:252-253) esta abordagem tem como característica mais marcante a integração com as ciências sociais ou "o firme propósito de valorizar os aspectos sócio-culturais da produção agrícola". Altieri in EHLERS (1994) afirma: "A agroecologia pode prover as diretrizes ecológicas para que o desenvolvimento tecnológico seja apontado na direção certa, mas no processo, as questões tecnológicas devem assumir seu devido lugar servindo como uma estratégia de desenvolvimento rural que incorpore os problemas sociais e econômicos". É nesse sentido que se utiliza esta denominação por considerá-la mais abrangente do que todas as demais.

voltada à eliminação dos estímulos a práticas não ecológicas e também o fortalecimento das condições necessárias para sua ampliação.

Considerando que a política agrícola ambiental deva garantir uma organização do espaço rural, promover uma política de transformação tecnológica da agricultura e o desenvolvimento rural sustentado, propõe-se recuperar os debates teóricos e as políticas perseguidas nos países em que a agricultura sustentada mais tem se desenvolvido, com ênfase em três aspectos: o espaço, a unidade de produção e a organização comunitária.

4 - ASPECTOS RELEVANTES DO DEBATE INTERNACIONAL SOBRE AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO

O ano de 1995 foi marcado por dois seminários internacionais sobre o tema agricultura e desenvolvimento sustentado. O primeiro deles foi um workshop organizado pela Food and Agriculture Organization - FAO e Winrock International Institute for Agricultural Organization (BRETH, 1996) no mês de maio, em Roma. Alguns trabalhos foram fornecidos aos participantes e durante três dias os debates foram dirigidos a quatro questões de operacionalização do marco conceitual: escolhas tecnológicas, organização institucional, incorporação na política agrícola e planejamento dos princípios da agricultura sustentada e desenvolvimento rural.

O primeiro destes textos propostos foi elaborado por Schuh e Archibald⁷ e serviu de referência aos outros também encomendados. As discussões no workshop abordaram alguns aspectos relativos à questão dos instrumentos de política e as estruturas institucionais necessárias.

Com relação ao primeiro aspecto abordou-se a diferença entre a concepção economicista e a ambientalista na formulação e instrumentalização da política. Considerou-se também a necessidade de corrigir as distorções da política agrícola tradicional e o viés anti-rural que caracteriza a maior parte das economias em desenvolvimento.

No que se refere às instituições, enfa-

⁷Schuh, G. Edward ; Archibald, Sandra. A framework for the integration of environmental and sustainable development issues into agricultural planning and policy analysis in developing countries in: BRETH (1996: 3-45).

tizaram-se as novas necessidades provenientes das tendências contraditórias da globalização e do fortalecimento das organizações locais. Isso exige reformas no aparelho de Estado que viabilizem a participação das comunidades, com a mediação das forças políticas locais, e conceda ao poder público estadual e municipal o papel de formular políticas ambientais, de acordo com as perspectivas macroeconômicas.

A questão da abordagem economicista ou ambientalista foi um dos principais enfoques do encontro. A análise econômica leva a enfatizar o mercado como o principal instrumento de política para a sustentabilidade. A estratégia fundamental seria então reduzir/eliminar as distorções provocadas pela intervenção do Estado e redefiní-las para promover a sustentabilidade. A política ambiental tem privilegiado o uso de medidas regulatórias.

O ponto central do debate refere-se à possibilidade do uso eficiente de mecanismos de regulação e em que medida os países do terceiro mundo apresentam maior dificuldade para implantá-las. Um argumento forte a favor da regulação refere-se à constatação de que o processo de fiscalização da política baseia-se, em última análise, na organização social, sendo portanto, dependente mas também estimulador do fortalecimento das comunidades, através do processo participativo⁸. Esta organização social implica a construção de novas instituições e regulamentos⁹ que garantam eficácia e eficiência à ação local.

Em São Paulo, o avanço do movimen-

⁸Indispensável enfatizar que as medidas regulatórias aqui referidas pressupõem o caráter participativo, isto é, que sejam construídas ou revistas pelas próprias comunidades envolvidas. Medidas definidas por imposição legal, como predominou em passado recente, trazem consigo a necessidade de esquemas "pesados" de fiscalização e punição. Na verdade são resquícios do movimento quando a ênfase recaía sobre os recursos naturais, desconsiderando o grupo social dela dependente. Isso implica debater a legislação existente frente às necessidades da população residente que extrai localmente, pelo próprio trabalho e o de sua família, as suas condições de sobrevivência. Com este envolvimento existem experiências em que a própria população comprometida passa a assumir a fiscalização.

⁹Refere-se aos trabalhos de Ostrom (1995) ; ESMAN; UPHOFF (1988). Desta literatura surge o conceito de "fortalecimento" dos grupos marginais associado à capacitação da população local para fazer demandas factíveis, além da construção de canais múltiplos de ligação com todos os centros de decisão relevantes.

to ambientalista já demonstrou a possibilidade de caminhar com forte parceria dos produtores. O programa de reflorestamento vai nesta direção. Por outro lado, a opção por esta alternativa é transformadora, enquanto, restringir-se ao mercado é repetir os insucessos das políticas sociais no Brasil. O principal argumento contra a regulação é a corrupção, mas a organização social estimulada pela criação dos canais efetivos de controle local gera as condições necessárias à transformação desejada. A trajetória transformadora é a do *empowerment*, ou fortalecimento da sociedade, dos segmentos marginalizados, especialmente da mulher.

Porém, a implantação da política através do mercado também gera profundas distorções. O melhor exemplo disso no Brasil foi a política de crédito subsidiado dos anos 70 que, além de não atender equitativamente a todos os produtores, teve de forma direta ou indireta recursos desviados para outros objetivos.

As distorções provenientes de políticas regulatórias levam a fazer ajustes nos critérios de implantação, bem como no fortalecimento das organizações locais e regionais no intuito de garantir os objetivos da política nacional, a exemplo da evolução ocorrida na Austrália, Nova Zelândia e Canadá. No caso da política conduzida através do mercado, os desvios são intrínsecos à própria medida em função de não ser direcionada a um público específico. Desta forma, a correção das distorções depende da suspensão da vigência da política.

Há uma tendência geral para que os instrumentos de política ambiental sejam medidas reguladoras implantadas através do mercado. Medidas para controle da quantidade da água utilizada, do volume de pesca, da poluição emitida, da expansão de áreas urbanas sobre as rurais têm sido tratadas de forma crescente através da criação de títulos e de mercados, para transacionar até um valor máximo admitido por padrões ambientais. Estes instrumentos têm uma característica mista e podem ser de grande utilidade em economias, como a brasileira.

A imposição de limites à forma de organização econômica não pode prescindir dos instrumentos via mercado, mas é principalmente através da regulação que a mobilização social e a construção dos novos valores se dão no País e no exterior.

Nos Estados Unidos, onde a visão de política através de mercado predomina sobre a regulação, a questão da poluição desconcentrada associada à agricultura está sendo, de forma

crescente, organizada de maneira voluntária, em função do alto custo do monitoramento. A Environmental Protection Agency (EPA) assumiu o papel de estimular, orientar e centralizar os esforços voluntários de monitoramento da água. É um exemplo concreto de associação entre o setor público e privado com construção do macro pelo micro, do nacional pelo local. Este é um mecanismo de monitoramento capilar que pode eliminar, de forma crescente, os problemas de usos indevidos. A questão fundamental é então a nova ordem institucional necessária para criar as condições de efetiva participação da sociedade que parecem sugerir um esvaziamento da função do poder público estadual.

A contribuição da ciência econômica na abordagem ambientalista está associada à proposta da implementação da política através de projetos. A identificação dos projetos, a análise de sua viabilidade econômica e a proposição para adequação dos instrumentos de política de acordo com a sustentabilidade ambiental¹⁰ são as contribuições importantes da ciência econômica para o avanço do desenvolvimento sustentado, inserido no quadro internacional de crescente globalização. Por esta razão, os Organismos Financeiros Internacionais, em particular o Banco Mundial, têm tido um papel muito relevante em promover estas discussões.

A questão da mediação das forças políticas locais no contexto do processo democrático de liberação enfatiza a necessidade de identificar o agente neutro, capaz de assumir esta função. Esta entidade tem importância no processo de formulação da política auxiliando na identificação e na forma de apresentar as reivindicações locais. As Organizações não Governamentais podem desempenhar aí um papel muito relevante.

O papel do setor público foi definido mais como monitor da dinâmica das áreas rurais do que um interventor. Por outro lado, foi identificada a necessidade de criar organizações fluidas e pequenas capazes de apresentar propostas que ajudem as comunidades a superar seus conflitos internos e problemas. Isso define que o foco da política são os processos e não a identificação de instrumentos e mecanismos.

Estas considerações sugerem que em

um Estado como São Paulo, onde as ONGs voltadas ao desenvolvimento sustentado do meio rural são escassas, o papel do setor público pode ser o de catalisar esforços para sua organização, canalizando recursos e promovendo a integração, capacitação e trocas de experiências entre o setor público, as universidades e ONGs. A organização da comunidade e a orientação econômica aos produtores rurais precisam ser fortalecidas nos currículos universitários e no fomento à organização deste mercado de trabalho, no Estado.

De forma geral, entretanto, as considerações sobre o papel do setor público foram escassas. Não há como estabelecer regras e normas em um procedimento que, pretende-se, seja construído localmente pelas forças sociais existentes. Agentes catalisadores podem ter as mais diversas origens institucionais.

Outro aspecto relevante do debate foi a questão tecnológica. Enfatizou-se o caráter público e regional que a pesquisa tem que atender. O desafio imposto pela complexidade na identificação dos objetos de pesquisa e a especificidade local levam ao reconhecimento de um novo papel para a extensão rural através da realização, participação e reconhecimento da pesquisa realizada pelo e com o produtor. A ênfase, dada a troca de experiências dentro de um contexto de informatização, sugere a formação das "conferências virtuais".

O segundo encontro mencionado foi organizado pelo International Food Policy and Research Institute e a National Geographic Society em julho de 1995 em Washington D.C. (IFPRI, 1995). Foi um amplo seminário com trabalhos encomendados para discutir a visão sobre o quadro mundial no que se refere à produção agrícola, crescimento populacional, degradação dos recursos naturais e fome, no ano 2020. Enfoque especial foi dado à questão da tecnologia, ao processo participativo e ao *empowerment* das comunidades e dos segmentos sociais marginalizados.

5 - POLÍTICA DE AGRICULTURA SUSTENTADA NOS PAÍSES DA OECD

Com base em recente trabalho da OECD (1995), pode-se caracterizar o esforço dos países membros, em relação à viabilização de uma política de agricultura sustentada enfatizando, como mencionado anteriormente, três

¹⁰Ambiental é aqui entendido não somente em relação aos recursos naturais mas incluindo também o homem.

aspectos: o espaço, a unidade de produção e a organização comunitária.

5.1 - Paisagem Rural - Espaço Rural¹¹

Paisagem e espaço são aqui identificados com área geográfica delimitada. A denominação rural traz consigo uma indeterminação associada à conceituação dos limites do que é o rural. Identifica-se aqui como o espaço ou paisagem em que predominam as atividades agrícolas, pecuárias e silvícolas. Está assim associada a idéia de campos semeados, em descanso, matas e florestas.

Alguns países parecem enfatizar a política voltada à paisagem. Áustria, Finlândia, Noruega, Suíça e Suécia têm procurado dirigir a assistência ao produtor via pagamento direto e não associada a produtos específicos. Na Noruega existe, desde 1989, um sistema misto associado ao produto e à paisagem, diferenciado por região do país e tamanho da propriedade. Na Suécia, produtores selecionados recebem remuneração para continuar produzindo em áreas já ocupadas, preservando outras áreas pelo seu interesse cultural ou pela diversidade biológica.

A perda permanente de terra agrícola através da urbanização foi mencionada pela maior parte dos países da OECD, em 1992, nos relatórios à Conferência das Nações Unidas, sobre Ambiente e Desenvolvimento. A tributação é vista como um possível instrumento para coibir este processo. Isso remete à questão do imposto territorial e urbano como organizadores do espaço no Brasil.

Os Estados Unidos e a Austrália, por exemplo, têm se preocupado em desencorajar a expansão da atividade agrícola, nas áreas frágeis. O Japão tem controles muito restritivos sobre o uso da terra e dos recursos hídricos, devido ao alto potencial de erosão que tem que evitar.

Na Nova Zelândia, apesar da responsabilidade da gestão ambiental ser da comunidade, o Governo Nacional implementou projetos de *afforestation*, em áreas específicas. A conformação da paisagem rural tem sido perseguida através de contratos de gerenciamento. As áreas

beneficiadas são em geral consideradas frágeis e podem tanto estimular a reconversão como a adoção de técnicas que causem menor "stress" ao ambiente. Outro tipo de contrato relevante visa a não conversão de pastos em florestas. Em alguns países, como os Estados Unidos, estes acordos podem ocorrer entre organizações privadas e produtores.

A Holanda tem um programa de compra de terras agrícolas para criar novas áreas de preservação. O Reino Unido está estimulando a criação e desenvolvimento de áreas identificadas como de *habitat*, em terras antes utilizadas pela agricultura.

Uma questão prioritária em alguns países, para tratamento no enfoque espacial de zoneamento, é a concentração da atividade pecuária. O esterco e a concentração de nitrato, que origina, s|o um problema na maior parte dos países da OECD. Em países de menor extensão territorial, a política tem se orientado pelo estabelecimento de metas. Em países maiores, Estados Unidos e Canadá, a ênfase tem sido no zoneamento e na definição de parâmetros para a qualidade da água. De qualquer forma, como a implementação desta política afeta as decisões gerenciais do produtor, em muitos casos, doações e crédito têm sido dados para ajudá-los a se ajustar às exigências.

A Comunidade Econômica Européia, através da regulamentação 2.078/92, estabelece pagamentos diretos para reduzir a densidade dos rebanhos e encorajar novas práticas agrícolas, e também compensações aos que permitam o acesso público às suas terras.

5.2 - Unidade de Produção e Produtor Rural

Em alguns países, a ênfase especial é na transformação do modelo de produção, em nível da propriedade. Na Suíça, paga-se por "serviços-ecológicos", como métodos integrados de produção, agricultura orgânica e melhoria do bem-estar dos animais. Na Finlândia, estimula-se a adoção de planejamento ambiental para cada unidade de produção. Na França, a estratégia por "unidade de produção" está baseada em um plano de dez anos que valoriza experiências piloto e práticas menos intensivas de produção animal, por zona agroecológica. Na Alemanha, de forma geral, promovem-se técnicas com menor uso de produtos químicos, redução da

¹¹Aqui os termos estão sendo empregados simplesmente para identificar o objeto da política e, por isso, prescindem de uma definição mais precisa.

densidade do rebanho e incentivos para deixar em pousio terras ecologicamente frágeis. Nos Estados Unidos, o programa tem este enfoque nos três componentes em que é subdividido: Reserva de Conservação¹², Sistemas de Gestão Integrado da Propriedade e o da Produção. Entretanto, o conjunto de projetos que integram o componente de conservação propõe ações algumas vezes conflitantes.

A maior parte dos países da OECD tem programas para estimular o engajamento voluntário em práticas de "Manejo Integrado de Pragas", como alternativa aos pesticidas. Em geral, fazem doações para ajudar os produtores durante o período de conversão para agricultura orgânica ou biodinâmica. Na difusão de técnicas adequadas a cada região, enfatizam a educação formal e informal. No caso dos Estados Unidos, também estimulam a troca de informações entre produtores.

A Suécia estabeleceu a meta mais radical de redução do uso dos pesticidas: 25% do uso médio do período 1981-85 até 1995. Isso se estabeleceu depois que a meta de redução de 50% para 1990 foi atendida. Além das medidas voluntárias, existem também determinações impostas com relação à frequência das aplicações, dos equipamentos utilizados, do treinamento necessário para utilizá-lo, do registro de uso e, finalmente, da proibição de sua utilização em área específicas.

5.3 - Organizaç| o Local

Outro aspecto importante dos países da OECD é o caráter descentralizado da implementação do programa. Austrália, Canadá e Nova Zelândia colocam grande ênfase nos grupos comunitários com a presença forte dos proprietários de terra. Existem organizações locais cujo principal objetivo é assumir a responsabilidade pelo gerenciamento dos recursos naturais. Recursos públicos são transferidos a estes grupos.

Na Austrália, o governo procura estimular planos em nível de propriedade. A política na Nova Zelândia não se restringe aos grupos locais, mas há indústrias que se voltam à ques-

tão ambiental, estabelecendo estratégias ambientais para todo o ciclo de vida da sua produção. No Canadá, a política refere-se a todo o setor agroindustrial. O processo consultivo para o desenvolvimento da política inclui profissionais da saúde e consumidores.

De uma forma geral, a estratégia destes países enfatiza planos ambientais em nível da "fazenda" e delega ao poder local o gerenciamento dos recursos naturais. Os governos nacional e estadual respondem às exigências locais e contribuem com recursos para viabilizar a transição para o paradigma de maior sustentabilidade.

6 - REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO EM S{ O PAULO - PRONAF-SP

O Governo brasileiro apresentou à sociedade um programa de desenvolvimento rural sustentado baseado no fortalecimento da agricultura familiar. O PRONAF¹³ foi criado através do Decreto Federal 1.946, de 28 de junho de 1996. É um programa de implantação descentralizada que viabiliza sua operacionalização através de manuais e por assessoria direta aos estados, quando solicitada, sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura e Abastecimento.

A análise dos diversos documentos gerados evidenciam o caráter de processo que o Programa tem, na medida em que conceitos e diretrizes são reformulados para incorporar contribuições provenientes do amplo debate que provoca. Um exemplo disso é a própria definição dos critérios para identificação do público-meta que acabou por incluir produtores que, além de usar o trabalho familiar, o complementam com até dois empregados permanentes.

A consideração do Programa como sendo de política ambiental baseia-se na preocupação explícita com a sustentabilidade do meio

¹²Projetos voltados ao problema de erosão, à preservação da fauna, à redução da produção e à melhoria da renda do produtor.

¹³O Programa possui quatro linhas de atuação: o crédito à produção, financiamento da infra-estrutura social a partir da elaboração de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural; capacitação e treinamento de técnicos e agricultores familiares; adequação das políticas públicas. São definidos como agricultores familiares aqueles que não utilizem mais do que dois trabalhadores permanentes; explore área de até 4 módulos fiscais; que pelo menos 80% da renda bruta familiar seja proveniente da atividade agrícola; e resida próximo à área de produção.

natural e social. A própria identificação do público-meta demonstra uma preocupação com o segmento marginalizado, o que fica também evidente na parceria com seus órgãos de representação, formais e informais. Na verdade, esta parceria segue os moldes propostos como ideais, desde o desenho da proposta, na medida em que é atribuída à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) a reivindicação pela sua elaboração.

A preocupação com o meio natural não é explícita em termos operacionais. Atribui-se isso ao caráter descentralizado do projeto que "fortalece" o público-meta, delegando a este as definições operacionais.

O termo "fortalecimento" está associado na literatura¹⁴ à construção de estruturas representativas de sua organização, à viabilização legal e financeira destas entidades, à construção

de canais para encaminhamento a todos os níveis de poder público de suas reivindicações e, por fim, capacitação técnica para melhor identificar suas necessidades individuais e coletivas.

O caráter participativo está definido na estruturação e nas funções associadas aos três níveis de poder, principalmente no que se refere às linhas de infra-estrutura social que determinam a necessidade de elaborar um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), e nos de adequação das políticas setoriais e de capacitação.

Considerando o enfoque dado anteriormente, pode-se dizer que o PRONAF apresenta, em graus diferentes, as três preocupações dominantes da política ambiental: espaço rural, unidade de produção e organização social. A preocupação ambiental do Programa, com relação ao terceiro aspecto, está associada ao caráter de processo que perpassa o Programa. Isso fica evidente quando se considera que a avaliação dos PMDRs, pelas instâncias superiores de poder, só existe em relação ao critério participativo. Considerações sobre a "qualidade técnica" não são mencionadas. Isso pressupõe uma concepção de *learning by doing* própria dos projetos *bottom up*.

Por outro lado, a abertura do programa à definição das necessidades do produtor contempla a possibilidade de buscar novas atividades econômicas para o espaço rural, que não a agricultura. Por sua vez, o "fortalecimento" dos agricultores deve levar a orientações tecnológicas e de política agrícola mais adequadas a sustentabilidade da unidade de produção. Há evidências de que vários segmentos destes produtores rurais encontram dificuldade de se viabilizar economicamente usando a tecnologia hegemônica. Além disso, a viabilização econômica da agricultura familiar através de nichos¹⁵ de mercado pode levar à adoção de novas tecnologias de menor impacto sobre o ambiente, em atendimento à uma demanda em expansão.

Desta forma, deve-se considerar o PRONAF como uma experiência em política ambiental, e não simplesmente social, embora sua pedra angular seja a organização dos agricultores familiares. A questão central que aqui se pretende analisar refere-se à função do poder

¹⁴Ver nota 9.

¹⁵Idéia desenvolvida no estudo do Convênio FAO/INCRA, que deu respaldo teórico à formulação do Programa (GUANZIROLI, 1995). Outro texto importante nesta perspectiva é o de GREEN; VAZ; SCHALLER (1997).

público estadual na implantação de políticas descentralizadas, dentro da concepção de Estado neo-liberal e da globalização da economia.

Antes, porém, é importante enfatizar que existem dois movimentos diferentes, que aparentemente convergem a uma mesma orientação em relação à redução do aparelho de Estado. De um lado, os economistas neo-liberais que enfatizam os ajustamentos estruturais e as privatizações, e de outro as ONGs e os "escritores radicais" - assim denominados por BEBBINGTON e FARRINGTON (1992:225), que enfatizam a mudança no papel do Estado de forma a fortalecer o processo democrático. Este texto compartilha desta última perspectiva.

7 - O PAPEL DO PODER PÚBLICO ESTADUAL NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO

Na Conferência Interamericana de Prefeitos, realizada em novembro de 1994, em Washington D.C., sob o co-patrocínio do Banco Mundial (BIRD), Organização dos Estados Americanos (OEA), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), United States Agency for International Development (USAID) e Federação de Municípios do Istmo Centro-Americano (FEMICA), enfatizou-se a necessidade de fortalecer os governos locais não só para reduzir a pobreza, mas também para realizar a reforma do Estado (BANCO MUNDIAL et al., 1994:V).

Identificaram-se duas tendências gerais aos países Latino-Americanos, na atualidade: a transferência de poder de decisão para os municípios e a transição democrática. Isso tem colocado poder nas mãos de autoridades locais, na "sua maioria despreparada" (BANCO MUNDIAL et al., 1994:VI).

Enfatizou-se que a participação da população nos processos de decisão tem que ser promovida tanto por critérios de eficiência como pelos ideais democráticos. Entre os presentes, foram identificadas cinco formas diferentes em que esta participação vem sendo buscada¹⁶: através de novas instituições, de organizações

comunitárias já existentes, de "Assembléias Populares", tradição colonial revivida por alguns países Centro-Americanos; de plebiscitos para decisões de grande porte e aperfeiçoamento dos processos eleitorais, o mais generalizado. O caso do PRONAF enquadra-se no primeiro porque propõe a organização formal ou informal dos agricultores familiares para definir, implantar e fiscalizar seus projetos.

Segundo os anais, as maiores controvérsias nos processos de descentralização aparecem quando as responsabilidades dos diferentes níveis de governo não estão bem definidas, ou quando a mesma função é definida para diversos níveis de governo. "A questão fundamental em descentralização envolve o papel que os níveis intermediários de governo - departamentos, regiões, estados ou províncias - devem ter" (OEA, 1994:3). Há evidências, entretanto, de que para os países de maiores dimensões territoriais e maior heterogeneidade ambiental, como no caso brasileiro, o poder intermediário é fundamental para tratar adequadamente a complexidade e diversidade das questões locais, em apoio aos municípios.

A experiência de implantação do PRONAF em São Paulo comprova este fato. Foram identificadas a necessidade de capacitação técnica local para elaboração dos PMDR de forma participativa e informações sobre as condições econômicas da agricultura local no contexto de uma economia globalizada. Além disso, há a necessidade de inserir a estratégia de desenvolvimento do município em uma política estadual. Pode-se dizer que, de uma forma geral, os municípios no Estado não estão capacitados para desempenhar as novas funções que a globalização lhes impõem e dependem para isso das instâncias intermediárias de poder.

A preocupação fundamental apresentada na Conferência é com o treinamento para apoiar as prefeituras em seu novo papel. A FEMICA defendeu que um dos principais problemas da descentralização tem sido o monopólio estatal dos programas de treinamento, porque promove a perpetuação da atitude tradicional no que diz respeito à relação com o poder central.

De uma forma geral, foram as ONGs ao redor do mundo que desenvolveram metodologias para trabalhar com os segmentos marginalizados e ajudá-los a se tornar parceiros no processo de desenvolvimento sustentado. Segundo BEBBINGTON e FARRINGTON (1992),

¹⁶O Brasil não estava representado. Segundo Brugman, presidente da ONG International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI): "O método do orçamento participativo é o exemplo mais progressista de planejamento municipal democrático que já identificamos" (LIMA, 1997).

as principais contribuições das ONGs são nas áreas de diagnóstico e métodos de pesquisa de sistemas de produção, inovação tecnológica e práticas de gestão de recursos, métodos de difusão, métodos e atividades de treinamento e organização dos produtores para o desenvolvimento agrícola - foco de interesse deste texto. A troca de experiências é entretanto frágil, mesmo quando opera em uma mesma região¹⁷. Esta é uma função demandada em nível de poder intermediário e que teria também o benefício de capacitar técnicos do setor público.

O localismo das ações das ONGs não lhes permite trabalhar questões regionais e estruturais, e além disso, elas não participam na definição das políticas públicas. Por essas razões, sua atividade tem que se inserir em uma estratégia mais ampla que torne seu trabalho mais eficaz e eficiente. O grande debate entre ONGs e os organismos oficiais é que estes últimos tendem a vê-las como prestadoras de serviços de penetração local, enquanto elas próprias reivindicam um papel ativo na definição e desenho das políticas públicas. O estabelecimento de um fórum de troca de experiências e de debate para formulação dos projetos de desenvolvimento rural parece ser para o benefício do Estado, das ONGs e da sociedade.

É importante enfatizar que a capacitação dos técnicos municipais para elaboração dos PMDRs, durante a experiência de implantação do PRONAF-SP, no final de 1966, teve o objetivo de reformular a forma de trabalho da extensão rural no Estado. De fato, a interrupção dos trabalhos talvez se deva exatamente a isso. Considerando a crítica do FEMICA sobre o monopólio estatal do treinamento, duas questões emergem: a necessidade de acompanhar os trabalhos de capacitação propostos pelo programa e a necessidade de buscar formas de estimular o surgimento de ONGs que venham a trabalhar nesta área.

As principais dificuldades detectadas na condução do Programa são listadas abaixo:

- Falta de credibilidade no aparelho de Estado, devido à não continuidade dos programas estaduais e ao caráter autoritário e inflexível dos programas. Problema associado funda-

mentalmente à dissociação entre o interesse político transitório e à necessidade social.

- Inexistência de organizações de produtores representativas, levando à necessidade de identificar o público meta do município, sua localização e características econômicas e agronômicas. Não se pode trabalhar só com quem se apresenta, mas a participação tem que ser estimulada para garantir melhor representatividade.
- Falta de profissionais capacitados para fomentar a organização social e trabalhar com eles pelo seu "fortalecimento", refletindo a inexistência de ensino para este fim.
- Necessidade de capacitação técnica para construção dos cenários regional, estadual e nacional frente à globalização da economia em linguagem acessível ao público-meta. Este item foi objeto do curso de capacitação promovido pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento, mas existe a necessidade de multiplicá-lo e ajustá-lo à realidade local.
- Apoio técnico para a elaboração dos projetos identificados pelo público-meta e para compatibilização com os interesses dos outros segmentos sociais presentes nos municípios.
- Necessidade de criação de um sistema de gerenciamento global, capaz de detectar e ser acionado, para dar atendimento às dificuldades encontradas pelos municípios na execução da nova tarefa.
- Necessidade de sensibilização dos agentes financeiros e de funcionários de outros órgãos a se envolverem para trabalhar com o público-meta.

Frente à dimensão e característica dos gargalos detectados e às considerações sobre o papel do nível intermediário de poder, coloca-se a necessidade de envolver o aparelho público estadual. A importância desta discussão é ainda maior, considerando o fato de que está se processando uma reforma administrativa.

Parte destas atribuições poderiam ser desenvolvidas satisfatoriamente por Organizações não Governamentais (ONGs) mas, no caso de São Paulo, o trabalho se inicia por fomentar sua constituição.

Uma questão que permeou todo o encontro de prefeitos, ocorrido em Washington D.C., refere-se à importância dos consórcios e associações de municípios e se estes poderiam vir a substituir o Estado como fonte de apoio técnico e institucional. Esta parece ser a tendên-

¹⁷No caso de São Paulo, onde praticamente inexistem ONGs trabalhando com desenvolvimento rural ainda assim é importante considerar as experiências mundiais para que se possa melhor conceber uma organização do aparelho estadual para uma perspectiva de mais longo prazo.

cia nos Estados Unidos, Canadá e América Central.

No caso do Estado de São Paulo, existem várias tentativas de formação de Consórcios Municipais e no âmbito da reforma administrativa da Secretaria de Agricultura estão sendo constituídos os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural. De uma forma geral, entretanto, estas instâncias intermediárias têm buscado apoio técnico nas estruturas centrais e nas universidades. Isso leva a considerar a necessidade de melhor definir as funções dos Institutos de Pesquisa e das Universidades Estaduais, assim como a estruturação de um sistema integrado de pesquisa e extensão no Estado.

A participação do aparelho estadual se justifica, portanto, por uma necessidade técnica de atendimento às ONGs, aos municípios, suas associações e consórcios, durante esta fase de transição para consolidação dos anseios locais.

O caráter de "processo" da política ambiental associa seu sucesso a uma forma de condução uniforme e contínua através do tempo, capaz de criar as condições necessárias para fazer emergir os novos valores, discutidos anteriormente. As mudanças nos quadros políticos dos três níveis de poder praticamente inviabilizam uma condução contínua de programas governamentais e vão condenar os programas ambientais ao mesmo insucesso que os projetos sociais típicos no País¹⁸.

Este programa, em São Paulo, apesar da sua curta existência - menos de dois anos -, já contou com quatro coordenações estaduais diferentes, sendo que só a última foi recentemente oficializada. Na última mudança, a descontinuidade não foi sentida somente pelos órgãos envolvidos na sua execução mas, também, pelo próprio público-alvo. Este é o principal argumento para eliminar o nível intermediário de

poder de Programas como este.

Outro elemento importante a considerar é que a força política estadual é fundamental para mudar comportamentos que entrem em choque com a "transformação de valores", que programas ambientais (ou somente sociais) estimulam em nível local. Um exemplo elucidativo desta questão refere-se à linha de crédito direto ao produtor.

A extensão rural e os sindicatos de São Paulo foram capacitados para estimular os agricultores familiares a buscarem recursos nas agências bancárias. A não concessão pelo sistema bancário foi associada ao maior custo e risco destas operações. Cumprindo a determinação do Programa, foi apresentada à gerência estadual do banco oficial uma avaliação da situação no Estado. Concluiu-se pela necessidade de fazer um trabalho de sensibilização dos gerentes regionais, para motivá-los a uma mudança de comportamento em relação ao público-meta. Isso só foi possível por causa da pressão do poder político estadual através do Secretário de Agricultura e Abastecimento.

A questão da descontinuidade na condução dos programas não é de fato nova e tem sido repetidamente considerada como uma das causas importantes do insucesso dos programas sociais no País. O fato novo é a reforma administrativa e a necessidade de buscar formas eficientes de articulação do trabalho técnico associado à definição da política, assim como a organização de estruturas flexíveis voltadas ao atendimento da demanda social.

A questão da reforma administrativa à luz de maior envolvimento popular e transparência nas decisões é tratada pelo BIRD através do conceito de *governance*, definido como "a maneira na qual o poder é exercido para administrar os recursos econômicos e sociais do país em prol do desenvolvimento" (BANCO MUNDIAL, 1994:XIV). São três os indicadores utilizados para avaliação: a forma do regime político, o processo pelo qual a autoridade administra recursos sociais e econômicos para o desenvolvimento e, por último, a eficiência do país ao implementar políticas e desempenhar funções.

O BIRD entende que o processo participativo leva à necessidade de uma reforma administrativa que incorpore as diversas organizações da sociedade em seu processo delibera-

¹⁸É interessante considerar que entre as principais causas gerais apontadas para o insucesso dos programas sociais no País, desde os anos 60, sempre esteve a incompatibilidade entre as políticas econômicas globais e os objetivos dos programas sociais. O PRONAF tem o mérito de incluir entre as suas linhas de ação a possibilidade de corrigir estas distorções. Sua implantação, entretanto, não pode prescindir de uma forma eficiente de comunicação entre o público e o formulador da política, hoje possível através da organização das redes virtuais. Haverá uma tendência à democratização na formulação das políticas no País?

tivo. Isso implica treinamento e incentivos aos funcionários públicos.

A urgência da necessidade de treinamento para fortalecimento dos agricultores familiares em São Paulo, a inexistência de ONGs e de órgãos públicos desempenhando a função de organização social, a necessidade de construir parcerias com instituições de grande capilaridade, a necessidade de dar continuidade à implantação dos programas de cunho ambiental e social, a sugestão da diversificação dos prestadores de serviços de treinamento e a necessidade de acompanhar, assessorar e ser respaldado pelo poder público estadual convergem para uma proposta: a criação de um núcleo virtual de desenvolvimento rural sustentado, como assessoria técnica da Secretaria de Agricultura, com a função de integrar esforços esparsos de definição de estratégias e metodologias, além de ser um fórum para debater experiências em trabalhos com comunidades rurais no Estado de São Paulo. O primeiro passo necessário para assumir plenamente a gestão destes programas.

A primeira função do núcleo seria fazer um levantamento das organizações existentes trabalhando no tema, organizar um seminário para discutir as metodologias utilizadas e definir as recomendadas. Capacitar técnicos para multiplicá-las através das universidades públicas e privadas distribuídas pelo território estadual. Novos grupos de trabalho poderiam ser formados dentro e fora do órgão público responsável. Importante salientar que dentro da administração direta, a tarefa pode envolver grupos multi-institucionais, ou simplesmente de órgãos que não têm a atribuição específica. Ficaria a unidade responsável encarregada de cadastrar, acompanhar e avaliar o desempenho de todos os grupos.

A se manter a situação atual, o setor público estadual continuará a criar barreiras para melhorar sua eficiência e eficácia no atendimento às demandas sociais devido a questões políticas, burocráticas e corporativistas.

LITERATURA CITADA

BEBBINGTON, A.; FARRINGTON, J. Private voluntary initiatives: enhancing the public sector's capacity to respond to Nongovernment Organization Needs. In: ANDERSON, Jack R.; DE HAAN, C. (Eds.) **Public and private roles in agricultural development**: proceedings of the twelfth agricultural sector Symposium. Washington, D.C.: BIRD, 1992. p.223-247.

- BANCO MUNDIAL. **Governance: the world bank experience.** Washington, D.C.: OEA, 1994. 65p.
- BANCO MUNDIAL et al. CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DOS PREFEITOS: caminhos para o desenvolvimento do governo dos municípios. Washington, D.C.: _____, 1994. 37p.
- BRETH, S. (Ed.). **Integration of sustainable agriculture and rural development issues in agricultural policy.** Arkansas: Winrock International, 1996. 317p.
- EHLERS, Eduardo. A agricultura alternativa: uma visão histórica. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.24, n.esp., p.231-262, 1994.
- ESMAN, Milton J.; UPHOFF, Norman T. **Local organizations: intermediaries in rural development.** Ithaca: Cornell University Press, 1988.
- GREEN, R.; VAZ, T. N.; SCHALLER, B. Supermarkets and coordination forms in the food Sector. In: INTERNATIONAL CONFERENCE: vertical relationship and coordination in the food system. Itália, 12-13 de junho, 1997. Mimeo.
- GUANZIROLI, C. H. (Coord.). **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentado.** Brasília: FAO/INCRA, mar. 1995. 24p. (Resumo do relatório final UTF/BRA/036).
- INTERNATIONAL FOOD POLICY AND RESEARCH INSTITUTE. **A 2020 vision for food, agriculture, and the environment speeches made at an international conference.** Washington, D.C.: IFPRI, 1995. 145p.
- KAUTSKY, A. **Questão agrária.** São Paulo: Proposta Editora, 1980
- KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1987.
- LIMA, Roni. 1800 Cidades seguem agenda (21): CONFERÊNCIA RIO + 5. **Folha de São Paulo**, 15 mar. 1997. Cad. 3, p.6.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO. **Sustainable agriculture: concepts, issues and policies.** Paris: OECD, 1995.
- OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action.** Cambridge: University Press, 1995.
- ROMEIRO, A. R. Agricultura e ecodesenvolvimento. In: MAIMON, D. (Coord.). **Ecologia e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: UFRJ, 1992.
- SAUTTER, G. **La méthode terroir.** s.N.t, abr. 1991. Mimeo.

DESAFIOS DA AGRICULTURA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO

SINOPSE: Este trabalho faz uma revisão do debate sobre as questões relevantes para a definição de uma política de agricultura sustentada, com base em dois seminários internacionais que ocorreram em 1995. A partir de estudo elaborado pela OECD, faz uma caracterização da política dos países membros, enfatizando que as políticas implementadas podem ser organizadas em termos de três preocupações básicas: o espaço ou paisagem rural, a unidade de produção e a organização comunitária associada à prática participativa. O objetivo do trabalho é fazer considerações sobre uma política de agricultura sustentada para o Estado de São Paulo e, em particular, sobre o papel do setor público estadual através da análise do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF). Conclui-se que a única forma para garantir a continuidade na condução de programas como este seria a criação de um núcleo virtual de desenvolvimento rural sustentado, como assessoria técnica à Secretaria de Agricultura. Este seria o primeiro passo para uma gestão por técnicos interessados.

Palavras-chave: *política de agricultura sustentável, participativo, PRONAF, gestão social.*

CHALLENGES FOR A SUSTAINED DEVELOPMENT IN AGRICULTURE

ABSTRACT: *This paper reviews important issues concerning the definition of a sustained agricultural policy relying on two international conferences held in 1995. Based on an OECD study, it characterizes the policies of the member countries emphasizing that the ones implemented can be grouped in terms of three main concerns: the rural space or landscape ; the production unity (farm) and the social organization associated to the participatory approach. The main objective of this work was to make some considerations about a possible sustained agricultural policy for the state of S/o Paulo. In particular, it aims at addressing the issue of the type of role an intermediate political power structure would play. For this analysis, a particular federal program known as PRONAF was considered. It was argued that long term projects are not viable within the country because of the usual changes in guidelines brought about by the political instability. The main conclusion was that the best solution for this problem would be to give society more control over implementation. A virtual conference among professionals in S/o Paulo was suggested with a view to directly providing expertise to the politicians in charge.*

Key-words: *sustainable agricultural policy, participatory, PRONAF, social management.*

Recebido em 17/03/97. Liberado para publicação em 16/06/97.