

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL RURAL



Proposta aprovada pelo Condraf no dia 24 de fevereiro de 2010.

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário

Presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)

Guilherme Cassel

Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário

Daniel Maia

Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Rolf Hackbart

Secretário de Agricultura Familiar

Adoniran Sanches Peraci

Secretário de Reordenamento Agrário

Adhemar Lopes de Almeida

Secretário de Desenvolvimento Territorial

Secretário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)

Humberto Oliveira



ÍNDICE

Contexto	11
Concepção de Rural e Abordagem Territorial	17
Princípios	23
Visão de Futuro	27
Objetivos	29
Diretrizes Estratégicas	33
Eixos Estruturantes: Estratégias e Ações Principais	37
Arranjo Institucional e Gestão Social	51
Marco Jurídico-Normativo	55
Sistemas de Financiamento	58



Proposta aprovada pelo Condraf no dia 24 de fevereiro de 2010.

APRESENTAÇÃO

Este documento apresenta a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PD BR), elaborada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), resulta dos debates e elaborações acumulados em seus dez anos de existência que culminaram em junho de 2008, em Olinda, Pernambuco, na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – I CNDRSS. Esta política de desenvolvimento apresenta à sociedade brasileira um conjunto de estratégias e ações capazes de contribuir para a afirmação de um novo papel para o rural na estratégia do desenvolvimento nacional e a consolidação de uma vida digna às populações que optaram por trabalhar e viver nas áreas rurais do país.

INTRODUÇÃO

1- O Governo Federal, ciente da necessidade de priorizar e qualificar a intervenção do Estado brasileiro sobre os espaços rurais do território nacional, desencadeou um processo participativo de construção da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural. A PD BR configura-se em um instrumento político orientador das ações do Estado nacional nas áreas rurais do país, valorizando seu papel como indutor dos processos de desenvolvimento que afloram a partir de inúmeras experiências vivenciadas na sociedade brasileira e em outros países do mundo.

2- A PD BR emerge no contexto de um Estado republicano fundado no regime da democracia representativa, mas que, simultaneamente, tem buscado criar, ampliar e fortalecer espaços públicos de participação, estimulando a gestão social das políticas públicas. Essa política é produto, por um lado, do saldo obtido pelo conjunto de políticas públicas setoriais implementadas nos últimos anos, as quais propiciaram uma diversificação dos instrumentos, uma ampliação dos recursos aplicados, uma distribuição mais equilibrada desses investimentos e a democratização do acesso às populações beneficiárias e, por outro, também é fruto de um conjunto de ações desencadeadas pelas instituições governamentais e pelos movimentos e organizações sociais. Esse processo contou com os debates e elaborações acumulados nos dez anos de

existência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), culminando na realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, em Olinda (PE), no mês de junho de 2008, que lançou as bases para a formulação da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural.

3- Diante das crises recorrentes do modelo capitalista de produção e consumo, nas suas dimensões social, econômica, ambiental e energética, que afetam diretamente as relações sociais e as diferentes formas de convivência humana com a natureza, o Estado brasileiro aprova a implementação de uma política nacional voltada a reorientar o processo de desenvolvimento das áreas rurais do país, promovendo uma efetiva mudança de prioridades nas ações historicamente desempenhadas pelo Estado nacional. Com isso, o Brasil se posiciona no mesmo plano de países como a Inglaterra, França e Espanha, que aprovaram legislações estabelecendo um novo papel para as áreas rurais e criam políticas públicas baseadas numa visão contemporânea sobre a importância dessas áreas para suas respectivas sociedades.

4- A construção da PDBR configura-se em um importante acontecimento na história do Estado brasileiro, pois demarca um divisor de águas em relação à concepção dominante de rural, associada exclusivamente à dimensão agrícola e concebida como resíduo do urbano. Na visão tradicional, o desenvolvimento rural é percebido como a garantia de aumento da produção agrícola à exportação de produtos primários, sem medir as consequências e os impactos desse crescimento para a conservação da biodiversidade e a convivência com os biomas, a soberania e segurança alimentar e nutricional, a preservação de uma diversidade de modos de vida e de (re)produção de cultura. A PDBR apoia-se numa nova concepção do rural brasileiro, abordando seus três atributos básicos e simultâneos: espaço de produção, espaço de relação com a natureza e espaço de (re)produção de modos de vida diferenciados.

5- Essa política nacional tem como beneficiário um leque mais abrangente das populações rurais, uma vez que ela incorpora, além dos segmentos sociais que trabalham e vivem dos resultados derivados de suas atividades agropecuárias, florestais e extrativistas, também os segmentos urbanos dos municípios dinamizados economicamente pelas atividades produtivas praticadas nesses territórios. A dinamização do Brasil rural, concomitantemente à conservação dos patrimônios ambiental e sociocultural, interessa e beneficia diretamente uma ampla parcela da população urbana dos municípios que dependem dos setores ligados ao funcionamento da economia rural, em particular os setores da indústria, do comércio e dos serviços. Além disso, a garantia da segurança alimentar e nutricional, o fortalecimento do mercado interno, a exportação de produtos agropecuários, a preservação da biodiversidade, a reprodução do patrimônio cultural das populações rurais e a manutenção da diversidade territorial dos espaços rurais interessam e beneficiam toda a sociedade. Nesse sentido, os aportes fornecidos pelas populações que habitam o meio rural ao conjunto da sociedade vão além dos alimentos que chegam às mesas das populações urbanas, abarcando também a produção de bens culturais e de serviços ambientais, que devem ser reconhecidos e valorizados socialmente. Isso revela a perspectiva solidária de sua contribuição para o funcionamento da sociedade brasileira e para o conjunto da humanidade.

6- Com base nessa caracterização, a PDBR visa a incorporar e transversalizar a noção contemporânea de rural nas políticas públicas, tanto nas políticas setoriais quanto nas políticas estruturantes do projeto de desenvolvimento nacional, redefinindo as bases do lugar estratégico a ser ocupado pelos espaços rurais no país. Consoante com a concepção que orienta a formulação da PDBR, busca-se criar condições políticas para uma profunda transição do projeto de desenvolvimento do Brasil rural, fortalecendo ações que consolidem um amplo leque de segmentos sociais até aqui historicamente marginalizados pelas políticas públicas nacionais.



CONTEXTO

7- O espaço rural brasileiro foi historicamente marcado pela concentração da terra, renda e riqueza; pela dominação política e econômica das oligarquias tradicionais; pela dependência das empresas transnacionais e dos mercados internacionais; pela destruição dos recursos naturais; e pelo elevado grau das desigualdades sociais e regionais, que geram fome, pobreza e exclusão social. O atual modelo de desenvolvimento rural baseado na “modernização agrícola” não só conservou essas características históricas como também aprofundou o processo de mudanças no padrão tecnológico dos sistemas produtivos agropecuários.

8- As transformações produzidas por esse modelo conservador contaram com o incentivo do Estado e intensificaram a degradação dos ecossistemas e da biodiversidade, a desestruturação dos modos de vida e culturas tradicionais, a concentração da produção voltada ao mercado externo, o tensionamento nas relações de trabalho rural, a intensificação das formas de discriminação, violência e conflito agrário, o esvaziamento demográfico e a redução do dinamismo econômico de grande parte dos municípios rurais. Todas essas características tornaram esse modelo insustentável do ponto de vista social, cultural, econômico e ambiental.

9- A essas características ligadas à formação social do Brasil rural associa-se um panorama recente de aprofundamento de um conjunto de crises, intimamente ligadas. As crises ambiental, energética, econômico-financeira e social que afetam a vida no planeta são manifestações distintas de um problema comum: o atual projeto hegemônico de desenvolvimento do capitalismo, em escala global.

10- No Brasil, convivem duas modalidades de desenvolvimento rural que não se apresentam de forma pura ou homogênea. De um modo geral, traduzem estratégias e caminhos distintos para o desenvolvimento nacional e implicam um lugar determinado a ser ocupado pelos espaços rurais e pelos atores sociais neles inseridos.

11- O ponto fundamental do modelo dominante se traduz na manutenção do lugar dependente ocupado pelo Brasil no cenário internacional, desempenhando o papel de grande produtor e vendedor de produtos agroalimentares para o mercado externo. Apesar dessa estratégia ter gerado divisas financeiras para equilibrar as contas do Governo Federal, ela mantém o país subordinado aos interesses dos grandes conglomerados de capitais transnacionais ligados ao setor agropecuário e dependente das constantes oscilações dos mercados externos de commodities, em particular daquelas com baixo valor agregado.

12- Verifica-se, ainda, que em algumas regiões do país, segmentos de bases familiares e associativistas participam desse modelo hegemônico, inserindo-se num conjunto variado de cadeias produtivas (carnes, leite, grãos, fumo, frutas, etc.). Essa inserção de parcelas de agricultores familiares nesse modelo agroindustrial oligopolizado, verticalizado e controlado por empresas nacionais e transnacionais, faz com que parte desses agricultores passe a defender interesses que, às vezes, se confundem com os próprios interesses das empresas, que efetivamente são as que se apropriam da grande maioria da riqueza gerada nesse processo produtivo.

13- Em contraposição ao padrão dominante, vem sendo construído um outro projeto de desenvolvimento para os espaços rurais, fundado nas diferentes dimensões da sustentabilidade (econômica, social, política cultural e ambiental) e ancorado nas distintas formas de vida e produção familiar e associativa presentes em todo o território nacional. As bases desse novo projeto estão assentadas:

- a) na manutenção das populações nas áreas rurais com condições dignas de vida;
- b) na valorização da produção familiar diversificada voltada prioritariamente para o abastecimento do mercado interno e para a segurança alimentar e nutricional;
- c) na dinamização das economias territoriais com base numa integração horizontalizada das diferentes atividades econômicas desenvolvidas nos municípios de bases rurais;
- d) no incentivo às formas familiares e associativistas de produção;
- e) no manejo e uso sustentável dos recursos naturais;
- f) na democratização da propriedade da terra;
- g) numa matriz energética menos dependente dos combustíveis fósseis;

h) no uso de tecnologias que respeitem as condições ecológicas e ampliem a autonomia dos sujeitos sociais protagonistas desse modelo de desenvolvimento rural;

i) no protagonismo político de uma diversidade de atores sociais, com suas formas legítimas de organização e de representação de seus interesses coletivos;

j) no resgate das formas tradicionais de manifestação e produção cultural.

14- Este projeto emergente de desenvolvimento rural tem como protagonistas centrais uma ampla diversidade de sujeitos sociais, sendo a organização e participação política das mulheres e da juventude de fundamental importância para a ampliação desse novo Brasil rural. Agricultores familiares, assentados da Reforma Agrária, povos e comunidades tradicionais (quilombolas, pescadores artesanais, agroextrativistas, seringueiros, ribeirinhos, quebradeiras de coco, marisqueiras, moradores de áreas de fundo de pasto, retireiros, torrãozeiros, geraizeiros, faxinalenses, vazanteiros, ciganos, pomeranos, pantaneiros, caatingueiros, caiçaras, cabanados) e povos indígenas são sujeitos protagonistas do Brasil rural com gente. As experiências acumuladas por esses segmentos, ao longo das últimas décadas, permitem enfrentar os problemas nacionais a partir de um novo enfoque, proporcionando as condições para se dar um salto de qualidade em direção à construção de uma Nação autônoma e soberana, capaz de ocupar um novo lugar no contexto global. Nessa perspectiva, os espaços rurais e as atividades nele desenvolvidas apresentam um forte potencial para cumprir um papel diferenciado e inovador.

15- No processo de construção da PDBR, merece destaque especial a participação dos jovens que, mesmo representando um terço da população que vive no meio rural, permanecem com dificuldade de acesso à terra e aos demais meios de produção, bem como aos serviços de saúde, educação, cultura e lazer. Essa situação estimula o êxodo rural, especialmente das jovens, causando duas grandes consequências: a descontinuidade na sucessão da agricultura familiar e o envelhecimento da população rural. Por isso, a juventude é um sujeito social estratégico na construção do projeto de desenvolvimento rural sustentável do país.



16- No campo das políticas de desenvolvimento dos espaços rurais estão sendo gestadas também importantes inovações voltadas para consolidar esse projeto emergente. A incorporação de políticas com recorte territorial, com uma perspectiva de gênero, geração, raça e etnia, e também com uma abordagem ambiental e cultural; e a criação e consolidação de espaços democráticos de participação social voltados para a construção de uma governança democrática representam, ainda que de forma fragmentada, a base para uma nova geração de políticas públicas que busquem integrar um conjunto de ações e medidas multisetoriais.

17- Nesse contexto, a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural apresenta-se como um importante instrumento orientador das ações estruturais do Estado brasileiro, sendo capaz de alavancar um conjunto de medidas integradas que produzam um reposicionamento estratégico do meio rural, colocando-o num novo patamar histórico que dê prioridade a um processo de desenvolvimento econômico articulado, à ampliação da justiça e inclusão social, à garantia da soberania e da segurança alimentar e nutricional, ao respeito às condicionalidades ambientais, à preservação do patrimônio cultural e à democratização política.



CONCEPÇÃO DE RURAL E ABORDAGEM TERRITORIAL

18- A definição do que é rural foi adotada no Brasil na década de 1930, quando o país ainda era predominantemente agrário, possuindo características essencialmente administrativas, uma vez que cada município tem autonomia e responsabilidade legal para delimitar suas respectivas áreas rurais e urbanas. Assim, pela legislação atual, toda sede de município e toda sede de distrito são classificadas como áreas urbanas, sendo as demais áreas consideradas rurais. Com isso, o rural é definido como tudo aquilo que não se enquadra nos critérios de delimitação de urbano, assumindo um caráter apenas residual. Essa definição, diante das transformações ocorridas na estrutura socioeconômica nacional, tornou-se obsoleta, necessitando ser revista e atualizada. Para tanto, o Brasil precisa construir uma visão contemporânea de ruralidade, de maneira que o futuro das áreas rurais não seja planejado pelas políticas públicas como mero desdobramento das tendências de urbanização.

19- Visando a superar essa deficiência conceitual, a PDBR adota uma concepção que percebe o rural a partir de três atributos fundamentais que coexistem e se complementam: um primeiro atributo é que, enquanto espaço de produção econômica, as áreas rurais tradicionalmente abrigavam as atividades agropecuárias, pesqueiras, florestais e extrativistas. Hoje, porém, em seu interior desenvolvem-se, também, outras atividades econômicas (empreendimentos industriais, estabelecimentos comerciais, prestação de serviços, atividades de lazer, etc.) que passaram a fazer parte do mundo rural contemporâneo. Uma segunda atribuição do rural enfatiza sua condição como um espaço de vida, de organização social e de produção cultural para as pessoas que nele residem, bem como para outros segmentos sociais que buscam as amenidades típicas do rural para viver. Um terceiro atributo destina um espaço privilegiado da relação do rural com a natureza, uma vez que as atividades nele realizadas incidem diretamente sobre os biomas, ecossistemas e recursos naturais.

20- Com isso, os espaços rurais podem ser definidos por um conjunto complexo de elementos profundamente interligados: é um lugar onde a vida humana estabelece uma relação de interação com o patrimônio natural, em particular com a terra; onde predominam relações de proximidade e vizinhança; onde a vida social é animada por grupos locais; e onde se produz bens e serviços voltados à reprodução humana. Assim, o rural é um lugar onde tem gente que busca ampliar sua cidadania; que luta pela afirmação de seus direitos, com respeito e justiça; que povoa esses espaços e que se opõe às práticas absenteístas

e predatórias do modelo agropecuário dominante; e que transforma os espaços rurais em espaços de produção da vida e não apenas em um campo de investimento ou em reserva de valor. Nessa perspectiva, o rural deve ser visto como um patrimônio que interessa ao conjunto da sociedade brasileira e não apenas às populações que nele vivem e trabalham.

21- Portanto, a implementação da PDBR deverá valorizar o caráter estratégico assumido pelo rural brasileiro no desenvolvimento nacional, considerando-se que as enormes potencialidades das distintas regiões, em termos de recursos naturais e culturais e de suas potencialidades econômicas e institucionais, podem se transformar em elementos decisivos na construção do projeto de futuro do país. Nesse projeto, uma das principais marcas identitárias do Brasil – a riqueza de sua diversidade interna – precisa ser preservada, rejeitando-se a perspectiva da uniformização e da homogeneização determinadas pelo modelo vigente.

22- Neste enfoque, o desenvolvimento rural não é sinônimo de “urbanização do campo”, mas a construção de uma visão multifacetada do desenvolvimento que busque a dinamização econômica dos municípios de bases rurais; a diversificação dos sistemas de produção; a preservação dos biomas e dos recursos naturais; a geração de oportunidades de ocupação e trabalho para que as famílias tenham condições de permanecer com dignidade nessas localidades, valorizando seus conhecimentos e suas culturas e garantindo a sua segurança alimentar e nutricional.

23- Deste modo, a consolidação de um “Brasil rural com gente”, a partir de uma visão multidimensional e integrada, exige um novo enfoque de desenvolvimento. Neste caso, a abordagem territorial se constitui num referencial para a renovação dos marcos conceituais sobre desenvolvimento, processo que coloca novos desafios para a intervenção do Estado, bem como para as organizações da sociedade civil. É essa abordagem que deverá ocupar lugar central na implementação da PDBR.

24- A abordagem territorial surge, de um lado, a partir das críticas aos efeitos das políticas neoliberais, num contexto marcado pela profunda retração da capacidade de intervenção do Estado como agente indutor das dinâmicas de desenvolvimento e, de outro lado, das críticas ao viés setorial e à fragmentação das políticas públicas, enquanto instrumentos indutores do desenvolvimento. A construção dessa nova abordagem visa a suprir essas lacunas, tornando disponível um referencial capaz de planejar e intervir no tecido social, a partir da articulação de ações nas diferentes escalas (comunitária, municipal, territorial, estadual, regional e nacional). Além disso, assume grande relevância nessa estratégia a participação das organizações da sociedade civil nas diversas etapas da construção das políticas públicas, desde a sua formulação até a avaliação de seus impactos e resultados, uma vez que o protagonismo político, desempenhado pelos diversos segmentos organizados da sociedade civil, constitui-se em premissa fundamental dessa nova abordagem.

25- Nesta abordagem, o território é visto como um espaço socialmente construído, dinâmico e mutável, que compreende, de forma interligada, as áreas rurais e urbanas e caracteriza-se por um sentimento de pertencimento e identidade sociocultural. Esse sentimento é compartilhado por uma diversidade de sujeitos sociais, que se mobilizam num campo de interesses distintos pela construção de um projeto territorial de desenvolvimento sustentável. Conformam-se, assim, em territórios de identidades não só por seu passado comum, mas principalmente por projetarem uma visão estratégica de futuro, construída com base no diálogo, na negociação e na confrontação de interesses entre as forças sociais participantes desse processo político. Como fruto dessa vontade coletiva, os territórios de identidade organizam-se em colegiados territoriais, que são verdadeiras arenas políticas que articulam os atores sociais, constroem interesses comuns e integram as ações de desenvolvimento.



26- Assim, de acordo com o enfoque territorial, as políticas setoriais devem superar seu caráter fragmentado, ganhando novos conteúdos e sentidos, à medida que passam a ser planejadas de forma integrada, articulando-se horizontalmente com outros setores governamentais e verticalmente com outras esferas do poder público. Além disso, é preciso superar a visão dicotômica a respeito da relação rural e urbano, compreendendo-a de modo relacional, a partir da interdependência, oposição e complementaridade entre esses distintos espaços. Para tanto, as instituições governamentais necessitam adequar, ampliar e inovar suas estruturas, renovando suas capacidades técnicas e aprimorando seus instrumentos de planejamento e intervenção social, de maneira que o Estado possa enfrentar melhor os desafios contemporâneos.

27- Portanto, a PDBR, que apresenta um novo projeto para os espaços rurais brasileiros, está centrada numa concepção contemporânea de rural e na abordagem territorial do desenvolvimento. Esses referenciais de análise afirmam a valorização dos espaços rurais e reconhecem a necessidade de se integrar as dinâmicas de desenvolvimento rural a uma estratégia de desenvolvimento nacional.



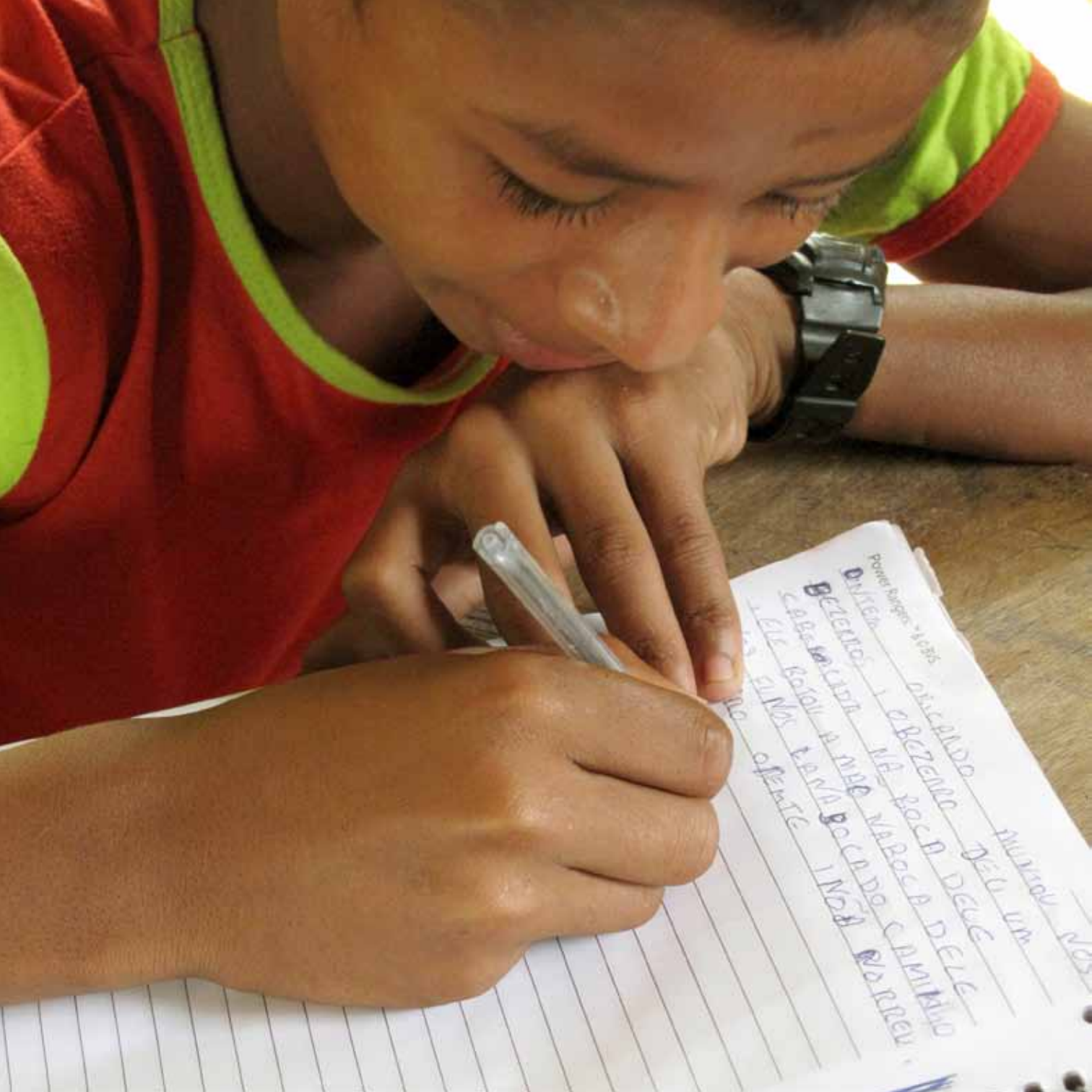
PRINCÍPIOS

28- A construção de um projeto de desenvolvimento para o Brasil rural depende da afirmação e aplicação de sete princípios fundantes desse processo: soberania, sustentabilidade, inclusão, diversidade, democracia, igualdade e solidariedade. Todos esses princípios estão consubstanciados nas diretrizes estratégicas e nos eixos estruturantes da PDBR, de modo que cada ação seja permeada por essas proposições. Tais referências enunciam também valores que deveriam nortear a construção do projeto de desenvolvimento nacional.

29- A **democracia** é vista como um princípio organizativo da cultura política e das relações sociais, constituindo-se com um valor estruturante e orientador das regras e normas adequadas não só para os espaços institucionais criados no âmbito da esfera política, mas também para as diferentes dimensões da vida social (na família, nas comunidades, no trabalho, na convivência coletiva, etc). Concebida nessas bases, a democracia favorece a construção autônoma dos interesses sociais, o protagonismo dos sujeitos políticos, os espaços de diálogo e negociação política, enfim, ordena um conjunto de preceitos reguladores da vida na sociedade, capaz de fornecer as condições necessárias para o pleno e livre desenvolvimento das capacidades e oportunidades humanas. Além disso, favorece superação da herança histórica do clientelismo, do paternalismo, do coronelismo, do assistencialismo e do patriarcado, consolidando a democratização das áreas rurais e de suas institucionalidades.

30- A **sustentabilidade** é compreendida a partir de suas múltiplas dimensões, devendo buscar superar as históricas desigualdades sociais e regionais. A dimensão política significa incentivar as oportunidades de participação cidadã nos processos decisórios que afetam a vida em sociedade, consolidando os espaços de gestão democrática das políticas públicas. A dimensão econômica implica a viabilização de atividades produtivas aliadas à distribuição equitativa da renda gerada. A dimensão ambiental pressupõe o manejo e o uso sustentável dos recursos naturais, eliminando práticas danosas ao meio ambiente. E a dimensão social defende o acesso a direitos, à terra, à proteção do Estado e ao exercício pleno de opções e escolhas relativas à cultura e tradições.

31- A **inclusão** abarca a necessidade de se ampliar os mecanismos de democratização política, social, econômica e cultural da sociedade brasileira. Esse princípio parte do reconhecimento das profundas desigualdades de gênero, geração, raça e etnia na vida social do país e aponta para a necessidade de se assegurar a participação igualitária de mulheres, jovens, afrodescendentes, populações negras e quilombolas, indígenas, dentre outros segmentos sociais historicamente discriminados e marginalizados dos processos decisórios nacionais.



32- A diversidade significa que as ações implementadas pela PDBR precisam reconhecer que o Brasil rural representa um patrimônio específico, em função dos diferentes segmentos sociais, da variedade dos biomas e ecossistemas, da pluralidade de experiências de conservação, uso e apropriação dos recursos naturais, da variedade das formas de organização social e política, dos diversos arranjos econômicos e sistemas produtivos, da pluralidade cultural e da riqueza dos saberes e fazeres tradicionais. Nesse sentido, o êxito de um projeto de desenvolvimento nacional está diretamente associado à capacidade de se aproveitar as potencialidades dessa diversidade.

33- A soberania é concebida como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e da ordem econômica nacional, conforme assegurado pela Constituição Federal do país. Diante do contexto da globalização, é imprescindível afirmar e assegurar a autodeterminação e a independência da nação brasileira na construção de novos caminhos que a conduzam a uma forma de inserção soberana e autônoma no cenário internacional. De outro lado, internamente, a soberania é responsável pela coesão social e política, pela garantia da paz, pela consolidação do “bem público” e do “interesse comum”. Por fim, a soberania assegura ao Estado democrático o direito de definir instituições públicas e leis que promovam o ordenamento e a regulação sobre as relações sociais, os recursos disponíveis e os equipamentos coletivos existentes em seu território.

34- A igualdade é entendida como resultado das transformações nas relações de poder nas diferentes dimensões da vida social. Sendo assim, a construção da igualdade, tanto na esfera pública quanto na esfera privada, assinala a relevância da superação dos mecanismos de opressão de classe, gênero, geração, raça, etnia, religião e orientação sexual. Ao reconhecer a autonomia de cada sujeito político, econômico e cultural, a PDBR deve buscar a equidade no acesso aos direitos e às políticas públicas, promovendo mudanças estruturais nas instituições públicas que visem à redução e eliminação das desigualdades sociais.

35- A solidariedade é compreendida como responsabilidade coletiva e compartilhada em favor de uma ordem econômica, social, política e cultural mais justa e baseia-se em concepções e práticas fundadas na cooperação e na autogestão, no âmbito não só da produção, comercialização, finanças e consumo, mas também no cotidiano das relações sociais.

36- Esses sete princípios constituem os fundamentos estratégicos que orientam a construção da PDBR. Essas proposições não se conformam de maneira isolada uma da outra. Ao contrário, a energia emanada desses princípios está justamente no entrecruzamento, na complementaridade, na integração e na interdependência entre eles, sendo necessário traduzi-los dinamicamente nas ações políticas a serem aplicadas.



VISÃO DE FUTURO

37- Uma visão de futuro é uma projeção do cenário desejado para o rural brasileiro no horizonte temporal de quarenta anos. A visão de futuro alimenta e antecipa imagens do destino relativo aos espaços rurais brasileiros, sendo tais representações aceitas e defendidas por toda a sociedade nacional. Configura-se, assim, em um “querer coletivo” que mobiliza as forças sociais interessadas na construção democrática dessa projeção do futuro da realidade social. Sua concretização representa uma contribuição decisiva à refundação da nação brasileira sob novas premissas e bases de sustentação.

38- O Brasil rural é um lugar de gente feliz. Nele, os cidadãos e cidadãs que habitam os espaços rurais brasileiros estabelecem relações sociais fundadas no respeito às diferenças, convivem respeitosamente com a natureza, protegem e desfrutam da biodiversidade e contribuem para a melhoria da qualidade ambiental. Têm plena capacidade de exercer sua cidadania, cumprem seus deveres e seus direitos constitucionais são assegurados. Colaboram com a construção democrática e participam da gestão social dos territórios rurais. Preservam e difundem o patrimônio e a diversidade cultural dos seus povos. Têm acesso a políticas públicas de qualidade. Desenvolvem uma multiplicidade de atividades econômicas, com base em relações de cooperação solidária, produzindo e consumindo com ampla responsabilidade social e ambiental. Estão afirmativamente integrados ao conjunto da sociedade, tendo o seu apoio e comprometimento. Contribuem para a soberania e segurança alimentar e nutricional, o desenvolvimento nacional e a manutenção do território brasileiro.



OBJETIVOS

39- Os objetivos centrais da PDBR são:

40- Fazer do Brasil rural um espaço social construído com o comprometimento de toda a sociedade, onde viva com dignidade pelo menos um terço da população brasileira.

41- Fazer cumprir as funções sociais, culturais, econômicas e ambientais dos espaços rurais, reduzindo as desigualdades regionais e sociais e garantindo os direitos da sociedade em relação à preservação dessas áreas.

42- Garantir o papel estratégico dos espaços rurais na construção do desenvolvimento nacional, valorizando o protagonismo dos atores sociais e a igualdade de gênero, geração, raça e etnia e orientação sexual.

43- Priorizar a opção estratégica voltada ao fortalecimento da agricultura familiar, à garantia da segurança alimentar e nutricional e à democratização da terra, via implantação de um amplo programa de Reforma Agrária.

44- Fortalecer a dinamização econômica dos espaços rurais com diversificação das atividades produtivas e uso sustentável dos recursos naturais, potencializando as relações de proximidade, as vantagens comparativas e competitivas e as formas associativistas e cooperativistas de organização social, bem como a inserção soberana da economia nacional no contexto internacional.

45- Formular e implementar políticas públicas baseadas na concepção contemporânea de rural e na abordagem territorial visando a criar as condições para um novo modelo de desenvolvimento, que garanta a preservação e manejo sustentável das paisagens naturais, dos ecossistemas e da biodiversidade, a reprodução da diversidade do patrimônio histórico-cultural das populações rurais e a sua permanência em condições dignas nas áreas rurais.



46- Consolidar espaços e instrumentos de controle e gestão social das políticas públicas, por meio de mecanismos democráticos e participativos que ampliem a participação cidadã na formulação e implementação dessas políticas.

47- Estimular novos hábitos alimentares visando a modificar o padrão de consumo da população brasileira e a valorizar a comercialização de produtos com responsabilidade socioambiental.

48- Garantir, de forma integrada, políticas, serviços e equipamentos de infraestrutura logística públicos e de qualidade e garantir o acesso aos direitos, com equidade, à população dos espaços rurais brasileiro.

49- Garantir a democratização das relações de trabalho nas áreas rurais, assegurando o cumprimento dos direitos trabalhistas aos assalariados rurais.



DIRETRIZES ESTRATÉGICAS

50 - As diretrizes estratégicas, organizadas em quatro temas agregadores, devem ser percebidas em sua complementaridade e integração, e não de forma isolada e fragmentada, para que cumpram com seus objetivos.

Potencialização da diversidade e da multifuncionalidade dos espaços rurais

51- O reconhecimento da diversidade do Brasil rural, em suas dimensões ambiental, sociocultural, econômica e político-institucional, e a valorização da multifuncionalidade dos espaços rurais para o funcionamento da sociedade brasileira configuram-se como ponto de partida de uma política pública que pretende promover uma estratégia nacional de desenvolvimento. As instituições governamentais, as organizações da sociedade civil e a sociedade em geral necessitam compreender os significados e papéis desempenhados pelo rural na formação social brasileira, em particular como fatores potencializadores e propulsores de iniciativas inovadoras voltadas para a inclusão social, a geração de ocupação e renda, a melhoria da qualidade ambiental e a preservação da riqueza cultural das populações rurais.

Dinamização econômica, inovações tecnológicas e sustentabilidade

52- A PDBR procura romper com o padrão conservador de desenvolvimento econômico dos espaços rurais brasileiros, propondo a construção de um modelo de produção agropecuária, extrativista, florestal e pesqueira que seja capaz de promover um processo de transição em direção a um padrão tecnológico:

- (a) que valorize a adoção de estratégias de uso e manejo sustentáveis dos recursos naturais e da biodiversidade;
- (b) que adote sistemas de policultivo de base familiar que fortaleçam o mercado interno e ofereçam produtos alimentares saudáveis e de qualidade, necessários à segurança alimentar e nutricional da população brasileira;
- (c) que fortaleça os elos entre as atividades rurais (agrícolas e não agrícolas) e as atividades industriais, comerciais e de serviços desenvolvidas nos territórios predominantemente rurais, gerando diversificação de iniciativas, dinamização econômica e elevação das oportunidades de ocupação e renda;
- (d) e que estimule a formação de redes sociais de cooperação e de formas solidárias de organização do trabalho e da vida social.



Qualidade de vida com inclusão social e igualdade de oportunidades

53- A conquista de condições de vida digna nas áreas rurais passa pelo fortalecimento dos fatores de atratividade desses espaços. Isso exige ações integradas entre as áreas sociocultural e de infraestrutura produtiva, de modo que os serviços e equipamentos públicos contribuam para a redução da pobreza e das desigualdades sociais, para a consolidação de mecanismos de inclusão social e para a promoção das igualdades de oportunidades, atendendo prioritariamente aos segmentos sociais rurais excluídos do acesso às políticas públicas e aos direitos.

Fortalecimento do Estado, protagonismo dos atores e gestão social

54- A efetivação da PDBR implica a criação de um arranjo político-institucional integrador, capaz de adequar a estrutura organizativa e aprimorar as capacidades institucionais do Estado, nas suas diferentes esferas. Simultaneamente, o Estado brasileiro deve contribuir para o fortalecimento das formas de organização autônoma da sociedade civil e também de seu protagonismo político e social. Assegurar a representação direta e a participação propositiva do Estado e da sociedade civil nos espaços de controle e gestão social das políticas públicas configura-se numa orientação estratégica essencial para a construção de uma nação democrática.



EIXOS ESTRUTURANTES: ESTRATÉGIAS E AÇÕES PRINCIPAIS

55- Os eixos estruturantes da PDBR estabelecem as relações entre as diretrizes estratégicas e as ações específicas a serem desenvolvidas pelas políticas e programas existentes ou a serem criados. Esses eixos devem ser compreendidos na sua inter-relação com o conjunto dos objetivos e das diretrizes estratégicas, sendo que um eixo dialoga e interage diretamente com mais de um objetivo e diretriz. Além disso, a construção desses eixos pressupõe a transversalidade de enfoques e temas fundamentais: as abordagens territorial e ambiental; a perspectiva de gênero, geração, raça e etnia; a noção de direitos; o papel da pesquisa científico-tecnológica; educação e capacitação; e a recomposição das estruturas do Estado.

Reconhecimento e valorização dos espaços rurais

Estratégias	Ações principais
56a- Construção de uma visão social integradora dos espaços rurais como territórios que promovam um modelo de desenvolvimento multidimensional.	56b- Desenvolver estratégias e mecanismos de divulgação sobre o papel do rural no desenvolvimento econômico, na inclusão social, na conservação ambiental, na participação política e na preservação do patrimônio cultural.
57a- Disseminação, junto aos órgãos governamentais e à sociedade civil, de uma nova visão sobre o papel do rural na produção de alimentos e de energia e no uso e manejo dos recursos naturais.	57b- Apoiar a produção e divulgação de pesquisas, estudos, indicadores visando a superar a entendimento tradicional sobre o rural e combater a discriminação e os estereótipos relativos aos espaços rurais e suas populações.
58a- Reconhecimento da importância da diversidade sociocultural rural para a construção da nação brasileira.	58b- Estimular a implementação de ações que deem visibilidade à participação dos diversos segmentos sociais rurais na construção da identidade nacional.

Democratização do acesso aos recursos naturais e proteção da biodiversidade

Estratégias	Ações principais
59a- Construção e aplicação do zoneamento socioeconômico e ecológico, visando à construção soberana de um modelo de desenvolvimento sustentável.	59b- Adotar práticas socioeconômicas e ambientais que democratizem as formas de ocupação, uso, manejo e preservação dos recursos naturais e da biodiversidade.
60a- Garantia dos direitos e reconhecimento da importância da permanência dos povos indígenas e comunidades tradicionais como condição para a conservação ambiental e a preservação da biodiversidade.	60b- Demarcar Unidades de Conservação e terras indígenas, respeitando os modos de vida dos povos indígenas e das comunidades tradicionais e preservando suas práticas e seus conhecimentos.
61a- Acesso universal e equitativo à água de qualidade e em quantidade suficiente, como direito humano, contemplando as especificidades regionais.	61b- Aplicar a Lei das Águas em todo o país e estruturar os comitês de bacias hidrográficas, visando ao uso e gerenciamento adequado dos recursos hídricos.
62a- Estímulo à conscientização da sociedade sobre a importância da preservação ambiental.	62b- Implementar e divulgar programas de educação ambiental, incorporando perspectivas de gênero, raça e etnia, articulados aos conhecimentos e saberes tradicionais.

Preservação, uso e manejo sustentável dos biomas brasileiros

Estratégias	Ações principais
63a- Reconhecimento e respeito aos diferentes biomas como patrimônio ambiental do país.	63b- Criar e aprimorar políticas públicas e outros mecanismos e instrumentos que promovam a proteção, acesso, uso e manejo sustentável dos biomas.
64a- Valorização das diferenças regionais e etnoculturais existentes nos biomas.	64b- Planejar e implementar políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável que potencializem a riqueza da diversidade dos biomas.
65a- Reconhecimento e respeito às especificidades dos biomas na construção do desenvolvimento nacional	65b- Implementar políticas públicas que atendam às especificidades de cada um dos biomas brasileiros.
66a- Valorização dos saberes e práticas tradicionais de agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais.	66b- Implementar políticas públicas que promovam o resgate e a conservação de variedades crioulas, plantas medicinais, produtos fitoterápicos, insumos orgânicos e outras práticas.

Fortalecimento das economias rurais

Estratégias	Ações principais
67a- Reconhecimento social da multifuncionalidade dos espaços rurais para a construção de uma estratégia nacional de enfrentamento das crises alimentar e energética.	67b- Incentivar a promoção de sistemas produtivos diversificados que combinem a produção alimentar e de energias, respeitando a sociobiodiversidade.
68a- Integração das economias rurais, potencializando a sinergia entre as atividades rurais e as demais atividades econômicas.	68b- Estimular a diversificação e descentralização das iniciativas econômicas, o desenvolvimento de micro e pequenas empresas rurais e empreendimentos solidários, ampliando as oportunidades de ocupação, trabalho e renda.
69a- Estímulo à diversificação de processos econômicos agropecuários e extrativistas, garantindo a preservação dos ecossistemas e da biodiversidade.	69b- Adotar políticas de promoção de sistemas de policultivos baseados na produção agroecológica, agroextrativista e agroflorestal.
70a- Garantia de acesso aos mercados.	70b- Apoiar e consolidar redes e circuitos locais e regionais de comercialização, fortalecendo o abastecimento interno e a implantação de sistemas de certificação e comércio justo, bem como sua participação nos mercados institucionais.
71a- Ampliação e diversificação da infraestrutura produtiva.	71b- Dotar as áreas rurais de obras e equipamentos para dar suporte às atividades e aos empreendimentos econômicos.

Reforma Agrária e reconhecimento dos territórios étnicos e tradicionais para a democratização da terra

Estratégias	Ações principais
72a- Cumprimento da função social da terra.	72b- Aplicar e adequar a legislação agrária, priorizando o estabelecimento do limite máximo de propriedade, bem como a atualização os índices de produtividade das terras.
73a- Realização da reforma agrária ampla, massiva e participativa, com igualdade de direitos de acesso à terra e aos meios de produção.	73b- Garantir mecanismos e instrumentos de acesso igualitário à terra e aos meios de produção para mulheres e homens.
74a- Respeito e reconhecimento dos territórios ocupados pelos povos indígenas e comunidades tradicionais.	74b- Garantir a demarcação, desintrusão e regularização desses territórios, assegurando os direitos dessas populações à terra, aos meios de produção e aos seus modos de vida.
75a- Fortalecimento do papel do Estado para realização da reforma agrária e do reordenamento fundiário.	75b- Aprimorar e revisar o marco jurídico-institucional, ampliando e agilizando as ações governamentais de desapropriação e reordenamento.
76a- Integração das áreas reformadas e dos territórios dos povos indígenas e comunidades tradicionais aos processos de desenvolvimento sustentável.	76b- Assegurar o direito de acesso à infraestrutura produtiva e aos serviços sociais aos assentados, povos indígenas e comunidades tradicionais.

Fortalecimento da agricultura familiar

Estratégias	Ações principais
77a- Incentivo e apoio aos processos de transição para uma agricultura sustentável.	77b- Criar e consolidar políticas públicas que promovam a transição agroecológica, por meio de novos instrumentos, métodos e institucionalidades voltados para os processos produtivos diversificados de base agroecológica.
78a- Adoção de procedimentos diferenciados que atendam às especificidades dos agricultores familiares, comunidades tradicionais e povos indígenas.	78b- Criar e consolidar políticas públicas que atendam as diferentes especificidades no que se refere à pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, crédito, seguros, preços e acesso a mercados.
79a- Fortalecimento das cadeias produtivas da agricultura familiar.	79b- Criar e consolidar redes de produção, agroindustrialização, comercialização e consumo solidário, utilizando sistemas de certificação participativa e selos de identificação de origem dos produtos da agricultura familiar, dos povos indígenas, das comunidades tradicionais.
81a- Fortalecimento das formas de articulação institucional e organizativa da agricultura familiar.	81b- Ampliar as redes de cooperação, intercâmbios e convênios que visam a fortalecer as distintas experiências da agricultura familiar nos diversos continentes.

Soberania e segurança alimentar e nutricional

Estratégias	Ações principais
82a- Promoção do direito de acesso universal à alimentação adequada e saudável.	82b- Estimular a implementação de programas voltados à produção e distribuição de alimentos saudáveis e de qualidade, que contribuam para a melhoria da dieta alimentar.
83a- Estruturação e consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.	83b- Apoiar a integração interinstitucional e a efetivação dos mecanismos de funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
84a- Criação e fortalecimento de políticas estruturantes capazes de garantir a soberania e segurança alimentar e nutricional e a inclusão socioeconômica.	84b- Estimular a integração das políticas públicas, dos setores produtivos e consumidores na perspectiva da construção e fortalecimento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
85a- Criação de mecanismos de controle em relação ao cultivo e comercialização de produtos transgênicos e à utilização de agrotóxicos.	85b- Adequação da legislação e dos instrumentos normativos atuais, priorizando o cumprimento dos princípios do direito humano à alimentação e da soberania alimentar e nutricional previstos na LOSAN.

Soberania e segurança energética

Estratégias	Ações principais
86a- Incentivo à transição da matriz energética, diversificando as fontes de energia de bases renováveis.	86b- Apoiar pesquisa, produção, consumo e disseminação de fontes alternativas de energia de base renovável, que contribuam para a ampliação da disponibilidade energética do país.
87a- Garantia da produção de energia renovável com respeito à preservação da sociobiodiversidade.	87b- Estimular a realização de consultas prévias, pesquisas e estudos de impacto socioambiental nas regiões atingidas pelas obras de produção de energia.
88a- Criação de um marco regulatório para a produção, transformação e comercialização das diversas fontes energéticas.	88b- Apoiar a definição de um marco legal que assegure os direitos territoriais das populações rurais na definição da nova matriz energética nacional.
89a- Reconhecimento do direito de acesso à energia, garantindo a autonomia energética às populações rurais.	89b- Ampliar os serviços públicos de eletrificação rural, garantindo seu fornecimento com quantidade e qualidade necessárias e com redução de tarifas.
90a- Fortalecimento da inclusão da agricultura familiar na cadeia produtiva dos agrocombustíveis.	90b- Incentivar a criação de sistemas cooperativos solidários de produção, transformação, comercialização e consumo de agrocombustíveis, adaptáveis aos diferentes biomas.

Qualidade de vida

Estratégias	Ações principais
91a- Promoção do direito de acesso universal a serviços públicos de qualidade na área social, transformando os espaços rurais em um lugar de vida digna.	91b- Garantir o acesso aos serviços públicos ligados à melhoria da qualidade de vida também para as populações residentes nas áreas rurais.
92a- Promoção da universalização dos serviços sociais nas áreas rurais.	92b- Fortalecer e ampliar a rede de infraestrutura e equipamentos públicos destinados ao atendimento social das populações rurais.
93a- Redução da vulnerabilidade social dos diversos segmentos das populações rurais.	93b- Apoiar a implementação de ações e serviços integrados que visam a superar a precarização das condições de vida dos segmentos sociais rurais excluídos.
94a- Valorização de programas públicos que assegurem o respeito aos direitos humanos.	94b- Incentivar a realização de ações educativas voltadas à prevenção ao uso de drogas; ao combate à violência doméstica; à erradicação do trabalho escravo e infantil; à prostituição infantil; às doenças sexualmente transmissíveis; e a qualquer tipo de violência física ou psicológica.
95a- Garantia do direito à educação no campo para a população rural.	95b- Fomentar e apoiar iniciativas de educação do campo que garantam a autonomia das comunidades, respeitem a cultura local e promovam o desenvolvimento rural.
96a- Garantia do direito de documentação civil básica e trabalhista para toda a população rural.	96b- Apoiar e ampliar ações de emissão dos documentos necessários para assegurar os direitos de cidadania das populações rurais, em especial das mulheres agricultoras e da juventude rural.

Fortalecimento do protagonismo social e político

Estratégias	Ações principais
97a- Fortalecimento da autonomia social, política e econômica dos sujeitos, movimentos e organizações sociais.	97b- Estimular o empoderamento da diversidade de sujeitos sociais rurais na construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento.
98a- Respeito e reconhecimento, por parte do Estado, das organizações da sociedade civil como interlocutoras legítimas nos processos de implementação de políticas públicas.	98b- Adequar e ampliar os canais de interlocução entre Estado e sociedade civil, valorizando a participação das organizações sociais.
99a- Ampliação da participação democrática dos sujeitos sociais rurais na construção e implementação das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável.	99b- Apoiar a criação e consolidação de associações e cooperativas de base solidária e de redes sociais de cooperação, valorizando as formas de organização política e social dos agricultores familiares, dos povos indígenas e das comunidades tradicionais.
100a- Ampliação da autonomia social, política e econômica das organizações e redes de mulheres rurais.	100b- Apoiar a criação e consolidação das organizações das mulheres rurais e estimular sua participação e empoderamento político e social.

Institucionalidades e gestão social

Estratégias	Ações principais
101a- Reestruturação das institucionalidades existentes e estruturação de novas institucionalidades da esfera pública (estatal e não estatal).	101b- Adequar e desburocratizar as institucionalidades, visando a ampliar sua autonomia e a garantir o caráter democrático de sua gestão.
102a- Ampliação e democratização dos espaços de controle e gestão social das políticas públicas, assegurando a participação e representação da diversidade dos sujeitos políticos nas distintas institucionalidades.	102b- Assegurar estrutura, recursos e logística para participar da formulação, implementação, gestão e avaliação de políticas públicas.
103a- Incorporação da nova concepção de rural e da abordagem territorial nas estratégias de planejamento, execução e gestão das políticas públicas.	103b- Estimular a capacitação de gestores públicos e lideranças de movimentos e organizações sociais sobre a concepção de ruralidade e territorialidade.
104a- Reconhecimento, ampliação e fortalecimento da participação de mulheres, jovens, comunidades tradicionais e povos indígenas nos espaços de gestão social.	104b- Incentivar a participação de mulheres, jovens, comunidades tradicionais e povos indígenas nas instâncias colegiadas de gestão social.
105a- Integração das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural sustentável.	105b- Fortalecer as articulações entre as esferas de governo e a sociedade civil, consolidando os princípios da intersetorialidade e complementaridade das políticas públicas.



Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural

Estratégias	Ações principais
106a- Preservação da diversidade do patrimônio histórico e cultural dos territórios e das populações rurais como direito social.	106b- Implementar políticas públicas de preservação e valorização do patrimônio histórico e cultural como forma de garantir o acesso a toda a sociedade.
107a- Resgate e valorização das diversas expressões étnico-culturais brasileiras, fortalecendo as identidades locais e territoriais.	107b- Elaborar diagnósticos, pesquisas e estudos sobre a diversidade e importância do patrimônio histórico e cultural para a afirmação das diversas identidades.
108a- Incentivo à participação dos sujeitos sociais na preservação do patrimônio histórico e cultural.	108b- Articular e ampliar a participação dos diversos segmentos sociais rurais na definição das ações voltadas à preservação do patrimônio histórico e cultural.
109a- Valorização dos saberes e práticas tradicionais de agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais.	109b- Implementar políticas públicas que promovam o resgate e a conservação de variedades crioulas, plantas medicinais, produtos fitoterápicos, insumos orgânicos e outras práticas.



ARRANJO INSTITUCIONAL E GESTÃO SOCIAL

109- A PDBR pressupõe uma nova abordagem do desenvolvimento que procure superar a concepção histórica e tradicional assentada na setorialidade das políticas públicas. Para isso, busca-se construir uma nova estratégia embasada na “abordagem territorial do desenvolvimento rural”, que ressalta as diversas funções do espaço rural contemporâneo, destacando-se as dimensões da produção e de suas relações com o meio ambiente e com a reprodução social das mulheres e homens.

110- Para atingir esses objetivos é necessário contar com estruturas institucionais adequadas e eficazes. Antes, porém, é importante resgatar o contexto atual das institucionalidades, uma vez que na última década ocorreram modificações expressivas na forma tradicional de implementação e gestão das políticas públicas, especialmente quando a temática do desenvolvimento passou a ser rediscutida e planejada em novas bases conceituais e políticas.

111- De um modo geral, observa-se que essas modificações foram limitadas e, em muitos casos, apenas pontuais, uma vez que ocorrem descompassos entre as políticas e programas de desenvolvimento rural e o funcionamento das instituições existentes. Assim, embora a participação dos atores sociais tenha se ampliado, especialmente no que diz respeito ao gerenciamento dos recursos financeiros, ainda é deficiente o processo geral de gestão social das políticas públicas.

112- Essas deficiências de gestão ocorrem devido à fragilidade institucional revelada nos seguintes aspectos:

112.1. **Caráter das institucionalidades:** grande parte dos conselhos e órgãos de gestão social apenas cumpre as formalidades legais, limitando suas ações ao gerenciamento de recursos públicos e de financiamentos nacionais e internacionais.

112.2. **Representação social:** baixo envolvimento dos diversos atores sociais rurais, com participação limitada no cumprimento das formalidades regimentais.

112.3. **Planejamento das ações:** falta de complementaridade entre as políticas; baixo grau de articulação entre as esferas governamentais; e fragmentação e descontinuidade das ações, levando ao não cumprimento integral dos objetivos das políticas públicas.

112.4. **Funcionamento das institucionalidades:** falta de infraestruturas física e financeira adequadas ao funcionamento dos órgãos gestores, bem como carência de recursos humanos, impossibilitando e limitando o processo de formulação.

113- Apesar dessas fragilidades, considera-se que os arranjos institucionais são espaços estratégicos capazes de articular e aglutinar as forças vivas dos municípios e territórios em um processo efetivo de compartilhamento coletivo do planejamento, implementação e gestão das políticas públicas, que têm por objetivo implantar um projeto de desenvolvimento rural sustentável para o país.

114- A PDDBR, ao incorporar a perspectiva territorial do desenvolvimento rural e abarcar diversas esferas sociais e governamentais, requer um marco institucional que considere os temas da intersectorialidade, complementaridade e transversalidade das políticas públicas. Atuando institucionalmente nessa perspectiva, os resultados das políticas setoriais, que fazem parte do projeto de desenvolvimento rural, poderão ser potencializados.

115- Para tanto, é necessário aperfeiçoar os arranjos institucionais na perspectiva de uma gestão social efetiva da PDDBR, enfrentando os seguintes desafios:

115.1. Superar a fragmentação das políticas

- a. Fortalecer a articulação e integração entre as esferas governamentais (federal, estadual, territorial e municipal) visando a ampliar os princípios da complementaridade e da intersectorialidade.
- b. Fortalecer e estimular arranjos institucionais inovadores, a exemplo de redes institucionais de âmbito local, territorial, estadual e nacional, que sejam capazes de estabelecer novas formas de relação entre os setores público e privado, visando a aumentar a sinergia entre os objetivos das políticas e as ações desenvolvidas, de maneira a potencializar o uso dos recursos financeiros.

115.2. Aperfeiçoar o caráter da institucionalidade

- a. Ampliar as ações dos arranjos institucionais para além dos aspectos formais e deliberativos, atuando mais fortemente na proposição e gestão das políticas públicas.
- b. Articular as intervenções das distintas esferas de governo, de forma a construir

uma relação federativa assentada na responsabilidade e no respeito à autonomia dos entes federados.

115.3. Ampliar o protagonismo social

- a. Garantir maior representatividade da diversidade de atores sociais rurais nos espaços e instâncias de gestão social de políticas públicas.
- b. Estimular a participação da sociedade civil nas decisões dos órgãos colegiados visando a ampliar sua autonomia e garantir um caráter democrático das deliberações.

115.4. Melhorar o funcionamento das institucionalidades

- a. Adequar a composição e o funcionamento dos órgãos colegiados como forma de promover a gestão democrática das políticas públicas.
- b. Adotar mecanismos ágeis, desburocratizados e transparentes que garantam o pleno funcionamento dos órgãos colegiados.



MARCO JURÍDICO-NORMATIVO

116- A PDBR deve ser entendida como resultado de uma ação permanente do Estado republicano e democrático brasileiro, em parceria com as organizações da sociedade civil. Nesse sentido, a política voltada para a construção de um Brasil rural com gente feliz precisa se tornar uma política de Estado.

117- Para tanto, é preciso identificar os limites e as potencialidades instituídas no marco jurídico-normativo que atualmente regula as políticas de desenvolvimento para as áreas rurais do país. Muitos dos conceitos sob os quais são fundamentadas legalmente e regulamentadas as políticas públicas nacionais baseiam-se em concepções e ideias herdadas do Estado Novo. Os conceitos de “campo” e “cidade” são um exemplo claro dessa herança histórica, manifestando-se até hoje na produção das informações censitárias e dos indicadores oficiais. A Constituição de 1988 confere à União a função de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, mas não atribui esse papel às áreas rurais, restringindo sua atuação às políticas agrícola, fundiária e de reforma agrária, bem como às políticas trabalhista e ambiental e às ações voltadas para a proteção dos “espaços territoriais”. A visão de rural dominante na Constituição de 1988 valoriza fundamentalmente seu papel como lugar de produção, mas já apresenta a necessidade de se incorporar e afirmar juridicamente a existência de novas dimensões.

118- Por outro lado, concepções e mecanismos aprovados no regime militar têm sido hoje desconsiderados e até mesmo eliminados nas novas legislações, em especial na área da reforma agrária (é o caso do instrumento de definição de áreas prioritárias para a desapropriação de imóveis rurais). Isso revela uma limitada capacidade do Estado de utilizar os instrumentos legais já disponíveis para viabilizar a plena execução de políticas públicas.

119- No entanto, é preciso reconhecer também que a implementação dessa nova política de desenvolvimento rural conta com uma importante base jurídico-normativa que, após a aprovação da Constituição de 1988, vem sendo progressivamente aprimorada. Dentre esses avanços no marco legal, pode-se citar: o reconhecimento da categoria socioprofissional “agricultor familiar e empreendedor familiar rural”; vários dispositivos legais instituídos nas políticas agrícola (como a prioridade de atendimento ao “pequeno produtor e sua família); agrária (a definição da função social da propriedade e de propriedade produtiva, o estabelecimento das condições de desapropriação por interesse social); ambiental (prestação de serviços ambientais); trabalhista (combate ao trabalho escravo e infantil); social (previdência social rural, direito à alimentação saudável); de controle social (espaços



institucionalizados de gestão das políticas). Para serem reconhecidas socialmente, muitas dessas inovações legais passaram por um processo de disputas na sociedade e no Estado até penetrarem no tecido social e serem incorporadas pelas práticas institucionais e políticas públicas.

120- A revisão e aprimoramento do marco legal, que embasa a implementação das políticas públicas, justificam-se por dois motivos fundamentais: as transformações socioeconômicas, políticas e culturais ocorridas nas áreas rurais do país, ao longo das últimas décadas; e as inovações conceituais e institucionais que emergiram do avanço do debate público, da ampliação dos direitos e da valorização de ações diferenciadas. A introdução da noção de um espaço rural multidimensional, que não se reduz à produção de alimentos, mas que abarca as dimensões social, ambiental, cultural e econômica de forma mais ampla, a adoção da abordagem territorial e do enfoque ambiental no planejamento das ações de desenvolvimento, a incorporação da perspectiva de gênero, geração, raça e etnia e a consolidação dos espaços de participação cidadã nos processos de controle e gestão social das políticas públicas apontam demandas para a conformação de uma nova legalidade, inspirada nesses novos preceitos e práticas.

121- Nesse sentido, faz-se necessário aprofundar a legitimação dos processos e das práticas institucionais capazes de instituir um novo marco jurídico-normativo. Um dos principais desafios para a implementação dessa política relaciona-se à necessidade de se romper com as estruturas legais voltadas para a reprodução de um padrão de desenvolvimento excludente e desigual. Portanto, para se assegurar o cumprimento das orientações estratégicas e dos objetivos formulados na PD BR, deve-se revisar e construir um arcabouço jurídico e normativo que forneça o suporte legal para as mudanças políticas propostas. Por fim, é preciso ressaltar, ainda, que essas modificações no marco legal devem ser conduzidas com base num amplo processo de consultas e participação dos atores sociais envolvidos na construção e implementação dessa política.

SISTEMAS DE FINANCIAMENTO

122- O financiamento da PDBR é de responsabilidade do Estado, devendo a União, em parceira com os demais entes federados, prover as dotações orçamentárias necessárias. Além disso, o sistema de financiamento deverá dar suporte adequado às diversas ações implementadas por essa política, tendo em vista seu caráter complementar e intersetorial. Com isso, os mecanismos e instrumentos de financiamento do desenvolvimento rural deverão atender a múltiplas escalas de intervenção, mobilizando recursos no tempo correto e em quantidade suficiente.

123- Desta forma, as ações e atividades que fazem parte da política de desenvolvimento rural do país deverão ser apoiadas por um conjunto expressivo de instrumentos de financiamento, a começar pelos recursos orçamentários da União destinados aos Ministérios diretamente envolvidos com as políticas e programas voltados à implementação dessa estratégia de desenvolvimento. Agregam-se a essa fonte os recursos postos à disposição pelos Fundos Constitucionais e suas redes de instituições financeiras, bem como os recursos dos governos estaduais e municipais.

124- Além dessas fontes principais, devem ser mobilizados recursos financeiros a partir de outros instrumentos de fomento às atividades produtivas e de infraestrutura, tais como o Fundo Nacional de Meio Ambiente, Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, Fundo Nacional de Educação, Fundo Nacional de Saúde e o Fundo de Amparo ao Trabalhador. São esses instrumentos de financiamento que poderão auxiliar a materializar a intersectorialidade da política de desenvolvimento rural.

125- No âmbito regional também podem ser utilizados recursos provenientes de fundos específicos, como são os casos do Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) e do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR). Esses fundos, cuja origem dos recursos provém da aplicação de parte do imposto de renda de empresas, destinam-se ao fomento de empreendimentos produtivos de âmbito local, territorial e estadual.

126- Por fim, para que os programas e projetos alcancem seus objetivos e metas, propõe-se a criação do Fundo Nacional de Apoio e Financiamento ao Desenvolvimento Rural Sustentável, a ser aprovado e regulamentado pelo Congresso Nacional.

Brasília, 24 de fevereiro de 2010

EXPEDIENTE

Conselheiros CONDRAF

Alberto Lopes - GTA
Alberto Broch - CONTAG
Aldo Filho - FASER
Alexandre Azevedo - MPOG
Aloísio Melo - MF
Álvaro Simon - FASER
Amadeu Bonato - DESER
Ane Rosenir - SPM
Antônio Santos - MC
Antônio Lucas - CONTAG
Atanagildo Matos - CNS
Carmen Foro - CONTAG
Crispim Moreira - MDS
Daniel Ferraz - MAPA
Edivan Carvalho - MIN
Egon Krakhecke - MMA
Eliene Rocha - CONTAG
Elisângela Araújo – FETRAF
Elvison Ramos - MAPA
Fábio Cunha - MIN
Fernando Tinoco - ASBRAER
Canindé de França - ANOTER
Gelson Leme - ASBRAER
Gildete Emerick - MEC
Guido Mantega - MF
Gustavo Úngaro - ANOTER
Henrique Villa - MIN
Illimani Moura - MC
Irene Santos - IBRACE
Ivonete Carvalho - SEPPIR
Jacinta Senna - MS
Jean Marc Weid - AS-PTA
João Freitas - MDS
João Zanini - ASBRAER
João Bosco Campos - GTA
João Torrens - DESER
João Matias - MPA
Joaquim Belo - CNS
Joel Tapia - MC
Jonas Chechetto - CEFFAS
José Aldo dos Santos - ASA

José Vermohlen - MPA
José Paulo Crisóstomo - UNICAFES
Juarez de Paula - SEBRAE
Lourival Batista - MEC
Luciano Silveira - AS-PTA
Luís Cláudio Mandela - CNBB
Manoel Eugênio Oliveira - MTE
Manoel da Cunha - CNS
Marcelo Piccin - MDS
Marcialene Preisler - CEFFAS
Marcílio Dias - MPA
Marcos Rochinsk - FETRAF
Maria Aparecida Mendes - CONAQ
Maria Elenice Anastácio - CONTAG
Maria Márcia Leporace - SPM
Maria Miquelina Machado - COIAB
Maria Verônica de Santana - MMTR-NE
Marilena Holanda - MAPA
Mário Canevello - SEPPIR
Marly Terrel - MS
Mônica Araújo - ASSOCENE
Paul Singer - MTE
Paulo Bernardo Silva - MPOG
Paulo César Alvim - SEBRAE
Paulo Guilherme Cabral - MMA
Paulo Ziulkoski - CNM
Regina Célia Ramos - MS
Reginaldo Souza - ASA
Roberto Marinho - MTE
Roberto Vizentin - MMA
Rogério Coser - CNM
Rosane Gomes – Rede Cerrado
Saturnino Rudzane’edi - COIAB
Sebastião da Cruz - GTA
Simplício Rodrigues - CONAQ
Terezinha Conceição - MMTR-NE
Valter de Carvalho - ASSOCENE
Vanderley Ziger - UNICAFES
Wanessa Sechim - MEC
Willian Matias - CONTAG

Convidados permanentes

Adhemar Lopes de Almeida - MDA/SRA
Adoniram Sanches Peraci - MDA/SAF
Rolf Hackbart MDA/INCRA

Especialistas convidados

Arilson Favareto
Ignacy Sachs
Nazareth Wanderlei
Nelson Delgado
Renato Maluf
Fórum de DRS

Secretaria do Condraf

Marta Moraes
Mônica Vasconcelos
Priscilla Araujo
Vera Azevedo

GT Construção da Política

Álvaro Simon - FASER
Carmem Foro – CONTAG
Cléia Anice Porto - CONTAG
Gilmar Pastorio - FETRAF
Jacinta Senna - MS
João Torrens - DESER
José Aldo dos Santos - ASA
Lauro Mattei - UFSC
Luiz Cláudio Mandela - CNBB
Márcia Leporace - SPM
Marcialene Preisler - CEFFAS
Mauro del Grossi - MDA
Patrícia Mourão - AEGRE
Paulo Guilherme Cabral - MMA
Regina Célia Ramos - MS
Roberto Marinho – MTE

Expediente

Texto – João Torrens e Lauro Mattei
Edição – Marta Moraes
Revisão – Maria Silvia Dal Farra
Diagramação - DPZ
Impressão -

www.mda.gov.br/condraf

Secretaria do Condraf – SBN, Q.02, Ed. Sakis, sobreloja – CEP: 70040-910 Brasília(DF)

Telefones: (61)2020-0286/0285/0284 – Fax: (61) 2020-0316

Conselho Nacional de
Desenvolvimento Rural Sustentável

Ministério do
Desenvolvimento Agrário

